

Vergaderjaar 2008–2009

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen

Nr. 904

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN
DEFENSIE, VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN DE
STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2009

Graag bieden wij u hierbij het verslag aan van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 18 en 19 mei 2009.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking
A. G. Koenders

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop

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

VERSLAG VAN DE RAAD ALGEMENE ZAKEN EN EXTERNE BETREKKINGEN (RAZEB, INCLUSIEF ONTWIKKELINGSSAMENWERKING) VAN 18 EN 19 MEI 2009

Algemene Zaken

Vorbereitung Europese Raad 18 en 19 juni

De Raad heeft de geannoteerde agenda voor de Europese Raad van juni 2009 besproken. De Europese Raad wordt verder voorbereid door de Razeb in juni.

Wat betreft het verdrag van Lissabon is geconcludeerd dat op de Europese Raad van juni overeenstemming moet worden bereikt over de vorm en inhoud van het pakket Ierse maatregelen. Ierland zal daarbij als uitgangspunt nemen wat is afgesproken op de ER van december 2008.

De Raad heeft zich vervolgens gebogen over de wijze waarop opvolging zou moeten worden gegeven aan de aanbevelingen van het De Larosièr-rapport inzake Europees financieel toezicht. Staatssecretaris Timmermans heeft aangegeven dat Nederland het rapport in algemene zin verwelkomt. De Commissie zal op 27 mei een mededeling publiceren waarin de aanbevelingen van De Larosièr nader worden uitgewerkt. De aankomende Europese Raad zal, na voorbereiding door de Ecofin-Raad, het definitieve traject inzake Europees financieel toezicht bepalen.

De Europese Raad zal spreken over de voorbereiding van de internationale klimaatconferentie in Kopenhagen in december 2009. Staatssecretaris Timmermans benadrukte de noodzaak concreter te worden over financieringsmechanismen en verwees hierbij naar de Ecofin en de Europese Raad. Meerdere lidstaten benadrukten het belang om in de aanloop naar Kopenhagen nauw contact te houden met de VS, maar ook met OS-landen.

Het voorzitterschap zei dat nog geen onderwerpen op extern gebied waren bepaald voor bespreking tijdens de Europese Raad.

Vorbereitung EU-Rusland Top 21, 22 mei 2009

De Raad sprak over de voorbereidingen voor de halfjaarlijkse EU-Rusland top die gehouden zal worden op 21 en 22 mei in Chabarovsk. Commissaris Ferrero-Waldner gaf in haar inleiding aan dat de Top vooral in het teken zou staan van de aanpak van de mondiale financieel-economische crisis. De EU zal met Rusland in dit kader spreken over de diverse handelsgeschillen die er nog zijn en tevens het belang van WTO-toetreding van Rusland wederom benadrukken. Met betrekking tot het Russische voorstel voor een nieuw juridisch raamwerk voor energiesamenwerking werd door ministers gesteld dit open te willen benaderen maar dat er zeker niet getornd zal mogen worden aan de essentiële bepalingen van het Energiehandvest.

Hetzelfde gold voor de Medvjedev-voorstellen op het terrein van Europese veiligheid. De fundamenten van de bestaande veiligheidsarchitectuur mochten niet ter discussie worden gesteld.

Enkele ministers gaven aan dat ook de transitlanden zoals Oekraïne betrokken moesten worden bij de energiediscussie met Rusland. Ook moest de EU intern nog verder discussiëren over de Russische energievoorstellen. Minister Verhagen vond dat aandacht moest uitgaan naar de samenwerking op het terrein van klimaat- en energievraagstukken. Sommige ministers, inclusief minister Verhagen, vroegen specifiek aandacht voor Georgië omdat Rusland zich nog onvoldoende coöperatief

had opgesteld in deze kwestie. Sommige ministers waren tevens van mening dat de EU-Rusland Top een goed moment zou zijn om een oplossing te vinden voor de visakwestie rond Kaliningrad.

Tot slot benadrukte minister Verhagen dat er voldoende ruimte moest zijn om te spreken over mensenrechten. Hij wees in dat licht op het Russische verbod op de homorechtendemonstratie op 16 mei en stelde dat rechten van kwetsbare groepen, zoals homoseksuelen, aan de orde gesteld moeten worden in de politieke en mensenrechtendialoog met Rusland. Het kan immers niet zo zijn dat een homorechtendemonstratie nooit zou kunnen plaatsvinden. In dit verband wordt tevens verwezen naar de Verklaring van de EU van 17 mei jl over de internationale dag tegen homofobie.

Externe Betrekkingen

Ministers van Buitenlandse Zaken en ministers van Defensie

Bosnië-Herzegovina (incl. EUFOR/Althea)

Tijdens hun gezamenlijke sessie spraken de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie over de actuele politieke situatie in Bosnië-Herzegovina en over de toekomst van de militaire EVDB-missie EUFOR/Althea.

Hoge Vertegenwoordiger Solana kondigde aan dat hij op 19 mei samen met Amerikaanse vice-president Biden Bosnië-Herzegovina zou bezoeken teneinde de politieke leiders van het land te wijzen op de noodzaak van hervormingen en de hardheid van de 5+2 voorwaarden die zijn gesteld voor de sluiting van het OHR kantoor. Ook de ministers toonden zich bezorgd over het voortdurende gebrek aan vooruitgang in Bosnië-Herzegovina.

De discussie richtte zich vervolgens op de toekomst van EUFOR/Althea waarbij de Raad goedkeuring verleende aan het Concept of Operations (CONOPS) ten behoeve van de EU-planning voor een EVDB-trainingsmissie. Het CONOPS werd mede op verzoek van Nederland nadrukkelijk alleen voor planningsdoeleinden goedgekeurd en prejudicieert niet op een later te nemen politiek besluit over de eventuele daadwerkelijke sluiting en omvorming van EUFOR. Dat politieke besluit zal rekening moeten houden met de alsdan actuele politieke en veiligheidssituatie in Bosnië-Herzegovina.

Somalië – operatie Atalanta

Tijdens de gezamenlijke sessie van ministers van Buitenlandse Zaken en ministers van Defensie bestond brede overeenstemming dat de piraterijproblematiek niet kan worden opgelost zonder aandacht voor de problemen op het land. Minister Verhagen wees in dat verband op de noodzaak van een geïntegreerde benadering voor Somalië: naast aandacht voor beter bestuur en veiligheid moet de EU ook steun verlenen aan het VN-geleide Djibouti-vredesproces en humanitaire hulp blijven verstrekken. Om de *Transitional Federal Government* van Somalië te kunnen versterken werd de Europese Commissie gevraagd om nadere mogelijkheden te onderzoeken voor het leveren van een additionele bijdrage aan het opleiden van de Somalische veiligheidssector. Nederland onderschreef de noodzaak voor training van de Somalische veiligheidsdiensten, maar wees daarbij ook op de risico's van de gebrekkige loyaliteit van opgeleide troepen en mensenrechtenschendingen. Die elementen zal de Commissie meenemen in haar overwegingen.

Verschillende ministers, evenals Hoge Vertegenwoordiger Solana, benadrukten de goede en effectieve bijdrage die de operatie ATALANTA levert aan de bestrijding van piraterij. Daarbij werd ook benadrukt dat er goed moet worden afgestemd met de NAVO-operatie, evenals met de maritieme aanwezigheid van andere landen, zoals India, Rusland en China. Slovenië verklaarde deel te zullen gaan nemen aan ATALANTA.

Minister Verhagen vroeg aandacht voor de noodzaak een einde te maken aan de straffeloosheid rondom piraterij, hetgeen door vele ministers werd onderschreven. Gesproken werd over het opnemen van universele jurisdictie voor piraterij in nationale wetgeving om vervolging mogelijk te maken, ratificatie en implementatie van relevante internationale verdragen, en het sluiten van bilaterale uitleveringsovereenkomsten (zoals met Kenia bestaan). Maar ook de mogelijkheid voor het oprichten van een speciaal tribunaal voor piraten waarmee berechting in de regio gefaciliteerd wordt zou nader onderzocht moeten worden.

Ministers van Buitenlandse Zaken

Iran

Ministers waren niet optimistisch over de bereidheid aan Iraanse kant om op korte termijn positief te reageren op het aanbod van de E3+3 een dialoog te starten die uiteindelijk zou moeten leiden tot oplossing van het nucleaire probleem. Ondanks herhaaldelijk aandringen, had Iran nog steeds geen definitief antwoord gegeven, terwijl het land zijn militaire nucleaire activiteiten gestaag blijft uitbouwen. In dit licht was het volgens minister Verhagen, daarin breed gesteund, van belang dat de EU haar voorbereidingen concreet voortzet over mogelijkheden om het op Iran toepasselijke sanctieregime verder aan te scherpen indien Iran niet met een eenduidige positieve reactie op het E3+3-voorstel zou komen. De EU zou zich hierbij ook dienen te buigen over een concreet tijdpad. Een dergelijke strategie sloot naadloos aan bij het twee-sporenbeleid dat ten aanzien van Iran werd gevoerd. Daarbij dienden dialoog en druk hand in hand te gaan.

Georgië

Hoge Vertegenwoordiger Solana stelde dat de actuele situatie in Georgië wordt gedomineerd door de interne politieke strubbelingen tussen regering en oppositie, maar dat er inmiddels wel positieve signalen waren die erop wezen dat de dialoog tussen president Saakashvili en de oppositie binnenkort van start zou gaan. Hierdoor zou de situatie in Georgië weer kunnen normaliseren. Het Genève-proces met Rusland verliep echter nog steeds moeizaam, maar moest hoe dan ook worden voortgezet en ondersteund door de EU. Tijdens de Radeb van juni zal er volgens hem gesproken moeten worden over het continueren van de EU-waarnemersmissie in Georgië.

Vele ministers spraken zich uit voor intensivering van de relaties met Georgië in de vorm van het openen van onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord en van een discussie over een visafacilitatieakkoord met Georgië. Enkele ministers vreesden dat de situatie met betrekking tot Abchazië en Zuid-Ossetië voorlopig niet zal worden opgelost en stelden daarom dat het aanbieden van een Europese handreiking aan Georgië van groot belang was.

Minister Verhagen deelde de visie dat er geen korte termijnoplossing voor Georgië zal zijn en steunde het voorstel om – mits Georgië er zelf ook klaar voor is – over een vrijhandelsakkoord en visafacilitatie met Tbilisi te

gaan onderhandelen. Minister Verhagen onderstreepte echter wel dat de intensivering van relaties met Georgië niet verder kan gaan dan met die landen die een lidmaatschapsperspectief hebben.

Moldavië

Op verzoek van Roemenië wisselden ministers van gedachten over de actuele politieke situatie in Moldavië. De Roemeense minister sprak zijn zorg uit over de ongewijzigde situatie in Moldavië en stelde dat de EU tijdens de aanstaande Radeb in juni een stevige boodschap moest afgeven over ondermeer de noodzaak van politieke dialoog tussen regering en oppositie en het belang van een onafhankelijke onderzoek naar de recente mensenrechtenschendingen. Ook zou er volgens Roemenië nagedacht moeten worden over het aanbieden van een hulppakket aan Moldavië ter bestrijding van de economische malaise. De Roemeense minister riep tot slot op tot Europese solidariteit nu Roemenië is getroffen door een door Moldavië ingesteld visaregime.

Enkele ministers onderschreven de Roemeense analyse voor wat betreft de ernst van de situatie in Moldavië en het belang van versterkte betrokkenheid van de EU, inclusief het een Europees hulppakket ter bestrijding van de economische malaise.

Enkele andere lidstaten, waaronder Nederland, vroegen Roemenië wederom om nadere uitleg over de nieuwe burgerschapswetgeving in Roemenië. De aangekondigde versoepeling van de Roemeense naturalisatieprocedure voor Moldaviërs leek niet het juiste antwoord op de anti-Roemeense maatregelen die Moldavië had genomen.

Sri Lanka

De discussie in de Raad stond in het teken van de humanitaire situatie van de burgers in het conflictgebied en de berichtgeving dat na een zware strijd het Sri Lankaanse regeringsleger erin was geslaagd om de laatste bolwerken van de Tamil Tijgers (LTTE) te overheersen. Dit zou het einde betekenen van de strijd die begin dit jaar in alle hevigheid oplaaid. De Raad sprak zijn afschuw uit over het enorme aantal slachtoffers als gevolg van de hevige strijd in het noorden van Sri Lanka; de ministers deden een dringend beroep op de Sri Lankaanse regering en de LTTE om verder bloedvergieten te voorkomen. Voorts onderstreepte de Raad het belang van een onafhankelijk onderzoek naar vermeende mensenrechtenschendingen en berechting van de schuldigen.

Hoeveel burgers precies het conflictgebied inmiddels hadden kunnen ontvluchten, was vooralsnog onbekend, maar dat het hierbij om aanzienlijke aantallen ging -schattingen liepen uiteen van 75 000 tot 200 000 burgersstond wel vast. In dat kader deed de Raad een beroep op de Sri Lankaanse regering om de humanitaire situatie in de vluchtelingenkampen drastisch te verbeteren. Van groot belang daarbij was dat humanitaire hulporganisaties, waaronder het Internationale Rode Kruis en de VN, vrije toegang werd verleend tot de ontheemden in de kampen. De berichtgeving dat de secretaris-generaal van de VN mogelijksterwijs binnen afzienbare tijd een bezoek zou brengen aan Sri Lanka werd door alle ministers verwelkomd.

Tenslotte spoorde de Raad de Sri Lankaanse regering onder leiding van president Rajapaksa aan zo spoedig mogelijk een inclusief politiek proces te starten waaraan ook alle minderheden zouden moeten deelnemen en dat zou moeten leiden tot een duurzame vrede.

Birma

De Raad besprak de ontwikkelingen in Birma in het licht van de recente arrestatie van Aung San Suu Kyi. De ministers waren het erover eens dat de arrestatie wederom aantoonde dat het Birmese regime de mensenrechten met voeten trad en niet bereid was om democratische hervormingen door te voeren in het licht van de verkiezingen in 2010. Het Birmese regime diende hier niet alleen door de EU op aan te worden gesproken, maar ook door de buurlanden van Birma zelf. De ASEM en EU-ASEAN bijeenkomsten die eind mei in Vietnam en Cambodja plaatsvonden boden hiervoor een uitermate geschikte gelegenheid. Een aantal ministers, waaronder minister Verhagen, was van mening dat het voeren van een dialoog met het Birmese regime en regionale partners slechts één onderdeel vormde van een breder instrumentarium teneinde democratische verandering in Birma teweeg te brengen. Het sanctieregime behoorde daar nadrukkelijk ook toe en de arrestatie van Aung San Suu Kyi vormde voldoende aanleiding om na te denken over verdere aanscherping van het huidige pakket aan maatregelen.

Ministers van Defensie

De sessie van ministers van Defensie stond vooral in het teken van de lopende militaire EVDB-operaties. Veel aandacht ging uit naar de eventuele transitie van operatie Althea in Bosnië-Herzegovina. De Razed heeft ingestemd met het Concept of Operations (Conops) voor een non-executieve trainingsmissie, maar met dien verstande dat het politieke besluit over het moment van transitie nog moet worden genomen en mede afhankelijk is van de politieke situatie in Bosnië. Operatiecommandant McColl kondigde aan half augustus met een Operatieplan te komen. McColl pleitte ervoor dat landen zich niet unilateraal terugtrekken totdat een politiek besluit over de transitie van operatie Althea werkelijk genomen wordt. Het afgelopen jaar hadden zich al zes lidstaten teruggetrokken; met de aankondiging dat Zwitserland zijn helikopters uit Bosnië zou terugtrekken zou de missie wel eens in gevaar kunnen komen, indien hier geen oplossing voor wordt gevonden. Oostenrijk kondigde hierop aan een helikopterbijdrage te overwegen. Ook SG/HV Solana riep lidstaten op zich niet unilateraal terug te trekken en kreeg daarvoor steun van onder andere Duitsland, Oostenrijk en Griekenland. Minister Van Middelkoop sloot zich hierbij aan en vermeldde dat de regering recentelijk had besloten tot verlenging van de nationale bijdrage voor een periode van maximaal een jaar. Dit besluit zou binnenkort met het parlement worden besproken. Het voorliggende Concept of Operations was een welkome stap in de planning van de exit-strategie van de operatie.

Naast operatie Althea werd ook kort teruggeblikt op de inmiddels voltooide missie EUFOR Tsjaad/RCA. De ministers van Defensie uitten hun tevredenheid over deze EVDB-operatie die op succesvolle wijze zijn mandaat had uitgevoerd en de ontplooiing van de VN-missie, MINURCAT II, mogelijk had gemaakt. Toch vond een aantal lidstaten, waaronder Nederland, dat een grondige evaluatie nodig was om van de ervaringen in Tsjaad te leren. Hoge Vertegenwoordiger Solana kondigde aan voor het einde van dit jaar deze evaluatie aan de ministers te willen voorleggen. Oostenrijk pleitte ervoor dat ook de relatie met de VN hierin mee zou worden genomen en uitte zijn zorgen over de moeizame VN-overname. De Europese Commissie onderstreepte dat deze missie een goed voorbeeld was van een geïntegreerd optreden waarbij de Commissie door middel van projecten het werk van de Europese militairen heeft ondersteund.

Veruit de meeste aandacht ging uit naar het piraterijprobleem voor de kust van Somalië. De Operatiecommandant van EUNAVFOR Atalanta,

admiraal Jones, informeerde de ministers over de laatste ontwikkelingen. Volgens hem was de operatie tot nu toe relatief succesvol geweest; er waren bijvoorbeeld recentelijk nog vier «moederschepen» van de piraten ontdekt en twintig piraten opgepakt, en de EU had zich als voortrekker van de internationale inspanningen tegen de piraterij geïnterposeerd. Maar hij signaleerde tevens dat er nog volop uitdagingen waren: de piraten pasten zich aan en verplaatsten hun activiteiten, en het was nu aan Atalanta om daarop te reageren. In dat verband was het nodig om het operatiegebied van de missie uit te breiden en de bestaande tekorten in de operatie, vooral op gebied van maritieme patrouillevliegtuigen, zo snel mogelijk op te lossen. Inmiddels is het besluit tot uitbreiding van het missiegebied naar de Seychellen door het Politiek en Veiligheids Comité van de EU genomen. Een aantal lidstaten, waaronder Duitsland, Griekenland, Frankrijk en Spanje, ondersteunde het succes van Atalanta en riep op te blijven streven naar meer effectiviteit. Deze lidstaten wezen ook op de wezenlijke noodzaak tot goede coördinatie tussen alle actoren in de Golf van Aden. Minister Van Middelkoop heeft de operatiecommandant gesteund in zijn oproep de tekorten op te lossen. Ook kondigde hij aan dat Nederland vanaf 1 augustus, de datum waarop ons land de Force Commander levert van deze operatie, zich onder meer zal richten op verdere optimalisatie van de coördinatie tussen de EU en de NAVO in het operatiegebied, evenals met derde landen zoals China, Rusland en de Verenigde Staten. Het VK bood aan om in geval van verlenging van de operatie het hoofdkwartier in Northwood te blijven gebruiken voor het strategische bevel over de operatie. Minister Van Middelkoop zei bereid te zijn om verlenging van het mandaat van Atalanta, dat thans tot 13 december 2009 loopt, te overwegen.

De ministers van Defensie hebben tijdens de lunch kort gesproken over de EU-NAVO samenwerking. Als bijlage bij deze brief treft u de stand van zaken aan betreffende deze samenwerking.

EDA Bestuursraad

De ministers van Defensie bespraken als Bestuursraad van het EDA onder andere het concept-werkplan 2010–2012 en het bijbehorende driejarig financieel raamwerk. Alle lidstaten waren positief over het concept-werkplan, waarvan de Bestuursraad in dit stadium overigens alleen kennis nam. Wat betreft het beoogde «rolling» budget voor de komende drie jaren, stuurden de meeste lidstaten aan op het handhaven van het huidige budgetniveau. Stijging van het budget bleek, mede als gevolg van de economische crisis, voor de meeste lidstaten niet wenselijk. Het VK en Ierland vonden handhaving van het huidige budgetniveau echter geen vanzelfsprekendheid, maar Nederland benadrukte dat een verlaging van het EDA-budget evenmin de juiste weg zou zijn. Samenwerking binnen het EDA biedt immers juist in deze tijd kansen voor een meer doelmatige ontwikkeling van defensiecapaciteiten, al moet het EDA wel prioriteiten stellen. Nederland kreeg daarvoor steun van onder andere Frankrijk en Duitsland. Het EDA zal een voorstel doen tot aanpassing van de procedures (vastgelegd in het Gemeenschappelijk Optreden van het EDA) en tevens een voorstel doen voor het eerste driejarige «rolling» budget, dat aan de Raad in november ter goedkeuring zal worden voorgelegd.

EDA-voorzitter Alexander Weis bevestigde dat het initiatief voor de ontwikkeling van een breed samenwerkingskader op het gebied van luchttransport (European Air Transport Fleet) de komende maanden verder wordt uitgewerkt. Er wordt thans onderhandeld over een «Letter of Intent», die zo mogelijk in november van dit jaar door de deelnemende landen getekend zou moeten worden. Ook informeerde Weis de Bestuursraad over het voorspoedige verloop van de EDA-initiatieven op het gebied van tactische helikoptertrainingen en het «upgraden» van Mi-helikopters.

De Bestuursraad gaf tevens goedkeuring aan de start van een Frans-Duits project voor de ontwikkeling van een Europese zware transporthelikopter. Nederland neemt vooralsnog niet actief aan dit project deel. Ook keurde de Bestuursraad de start van het BIO-EDEP programma goed, waarbij een geïntegreerd systeem wordt ontwikkeld tegen biologische dreigingen. Ten slotte toonden zowel het EDA als de Europese Commissie zich voorstander van een gecoördineerd onderzoeksprogramma over «situational awareness». De activiteiten van het EDA en het zevende Kaderprogramma van de Commissie zijn complementair. Nederland heeft laten weten positief te zijn over deze samenwerking, zolang er geen vermenging ontstaat van de institutionele verantwoordelijkheden van beide organisaties. Volgens Nederland moeten de EDA-activiteiten zich blijven richten op de operationele behoeften van de strijdkrachten.

Ministers van Ontwikkelingssamenwerking

Impact crisis op OS-landen

De discussie van de ministers van Ontwikkelingssamenwerking over de EU-aanpak van de crisis in ontwikkelingslanden spitste zich toe op de afspraken over verhoging van de officiële hulpuitgaven (ODA). In de uiteindelijke raadsconclusies bevestigen de lidstaten de toezeggingen van 2005 over ophoging van de ODA tot 0.7% BNI in 2015 via de tussenstap van 0.56% BNI (0.51% voor «oude» lidstaten) in 2010. Samen met onder meer het VK, Spanje en Denemarken, drong Nederland erop aan dat alle lidstaten deze afspraken zouden uitvoeren en waar nodig hun inspanningen drastisch zouden verhogen. Om de druk op de ketel te houden zal de Commissie daarom voorafgaand aan de bijeenkomst van de ministers van Ontwikkelingssamenwerking in november dit jaar een inschatting maken van de hulpbegrotingen van alle lidstaten in 2010. Gezien de grote verschillen tussen huidige hulpuitgaven en het tussendoel voor 2010, lijkt het echter onwaarschijnlijk dat bepaalde landen, zoals Italië, Griekenland, Portugal en mogelijk ook Duitsland en Frankrijk, in de buurt zullen komen van de afgesproken percentages. Positief is wel dat er nu meer lidstaten zijn, waaronder VK en Spanje, die in het licht van de EU afspraken de hulp hebben uitgebreid en schema's hebben opgesteld om de 0.7% BNI te behalen.

Onder druk van Nederland, het VK en Spanje, kreeg de Commissie meer ruimte om met voorstellen te komen voor een mechanisme (vulnerability FLEX) om ontwikkelingslanden met oplopende begrotingstekorten financieel bij te staan vanuit de middelen van het tiende EOF (Europees Ontwikkelingsfonds 2008–2013). Nederland benadrukte het belang van een dergelijk instrument gezien de actuele gevolgen van de crisis in Afrikaanse landen. Wel zou de Commissie goed moeten coördineren met Wereldbank en IMF.

Als speciaal gezant informeerde ministers Koenders zijn collega's over de voorbereidingen van de VN-conferentie over de crisis op 1–3 juni 2009 en drong hij aan op deelname aan deze conferentie op een zo hoog mogelijk niveau.

Transatlantische samenwerking op het gebied van ontwikkelingssamenwerking

Tijdens hun diner spraken de ministers van Ontwikkelingssamenwerking over de transatlantische samenwerking op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Het aantreden van de nieuwe administratie biedt kansen om de samenwerking te intensiveren. De eerste signalen uit Washington daartoe zijn hoopgevend. Nadere samenwerking is mogelijk ondermeer op de terreinen van klimaatadaptatie, de VN, de 3D-benadering en de harmonisering van de hulp (implementatie van de Accra-agenda).

Minister Koenders deelde de bevindingen van zijn bezoek aan Washington eind april. De Amerikaanse houding ten opzichte van seksuele en reproductieve (gezondheids)rechten is bijgesteld. Ook is de VS voornemens de hulpvolumes te verhogen, al zijn de details van de groei nog niet bekend. Minister Koenders onderstreepte dat het wel van belang is dat de EU op het gebied van Ontwikkelingssamenwerking met één mond blijft spreken. Daarmee wordt de Europese invloed (en geloofwaardigheid) in Washington groter.

Economische Partnerschapsakkoorden

Commissaris Catherine Ashton informeerde de Raad over de EPA-onderhandelingen. Zij had de door de Raad gewenste flexibele opstelling in de onderhandelingen het afgelopen half jaar actief toegepast, onder meer in de onderhandelingen met Zuidelijk en Oost-Afrika. Er was beperkte voortgang. De focus lag nu op de ondertekening van de interim-EPA's en het monitoren van de akkoorden. Veel lidstaten spraken hun waardering uit over het optreden van de commissaris. Sommige lidstaten wilden dat de flexibiliteit aan EU-zijde niet te groot werd en benadrukten dat WTO kaders gerespecteerd moesten worden. Dit laatste werd uiteraard door de commissaris bevestigd. Ook Nederland complimenteerde commissaris Ashton met haar inzet en vroeg haar de flexibele en pragmatische benadering in alle EPA-regio's toe te passen. Nederland vroeg specifiek om versterking van de ontwikkelingsdimensie door in alle akkoorden stevige voedselzekerheidsclausules op te nemen en clausules ter bescherming van jonge industrieën («infant industry»). Ook riep Nederland de commissaris op om alleen daar waar ACS-landen erom vragen afspraken na te streven over diensten, investeringen en andere handelsgerelateerde onderwerpen; zo nodig zouden rendez-vous clausules opgenomen kunnen worden. Ten slotte wees Nederland op problemen met betrekking tot de oorsprongsregels omdat er verschillende handelsregimes met Afrikaanse landen naast elkaar bestaan (EPA, Algemeen Preferentieel Stelsel en Everything-but-Arms). De commissaris zei dat dit laatste haar volledige aandacht had, terwijl versterking van voedselzekerheid en bescherming van «infant industries» nu standaard onderdeel van EPA's zouden zijn. Ook zou de Commissie flexibel zijn over de reikwijdte van de EPA's, afhankelijk van de wensen van de regio's.

Nederland en het Verenigd Koninkrijk vroegen commissaris Ashton om vaart te maken met het onderzoek naar mensenrechtenschendingen in Sri Lanka met het oog op de APS+ status van dit land. Commissaris Ashton antwoordde dat dit onderzoek tijd nam, omdat het grondig en zorgvuldig diende te gebeuren.

Goed bestuur/beleidsdialoog

De Raad discussieerde op verzoek van Nederland over versterking van de beleidsdialoog rond begrotingssteun. Minister Koenders gaf in zijn introductie aan dat uitbreiding van begrotingssteun gepaard zou moeten gaan met een veel intensievere dialoog over de volle breedte van het beleid van het partnerland, voortbouwend op het contractuele karakter van begrotingssteun. EU-donoren en andere donoren die begrotingssteun geven, zouden daarbij samen moeten optrekken en eventuele problemen (bijvoorbeeld corruptiekwesities) krachtiger aanpakken, zoals in sommige landen al gebeurt (bijvoorbeeld Tanzania). Daarbij zou ook de verhouding verhelderd moeten worden tussen deze brede beleidsdialoog over begrotingssteun en de politieke dialoog die de EU op grond van het Cotonou-verdrag (artikel 8) kan voeren in ACS-landen. Ook bepleitte minister Koenders dat Commissie en lidstaten nauwer zouden coördineren over de omstandigheden waaronder begrotingssteun (nog)

verleend kan worden, zowel in het betreffende partnerland als in Brussel. Tevens zouden lidstaten en Commissie nauwer samen moeten werken bij het analyseren en documenteren van de resultaten en impact van begrotingssteun.

In de reacties van de lidstaten en de Commissie klonk waardering voor het agenderen van dit onderwerp en het belang van het debat, maar er waren ook aarzelingen over de mogelijke consequenties. Verschillende lidstaten en de Commissie waren bang dat een dergelijke benadering zou leiden tot eenzijdige politieke voorwaarden die als neokoloniaal zouden worden ervaren. Vertrekkend commissaris Louis Michel wees (in lijn met hetgeen hij op 10 februari 2009 aan de Tweede Kamer mededeelde) op het belang van voorspelbaarheid van hulpstromen voor het bereiken van de Millenniumdoelstellingen; door sterkere nadruk op randvoorwaarden voor hulpverstrekking zou de voorspelbaarheid verloren gaan en zou de hulp daarmee aan impact kunnen inboeten. Lidstaten en Commissie waren het er over eens dat dit debat voortgezet zou moeten worden, waarbij de Commissie werd gevraagd om een paper voor te bereiden voor bespreking in een volgende Raad.

Kenia (diversenpunt op verzoek van Nederland)

Minister Koenders vroeg aandacht voor de situatie in Kenia en uitte zijn bezorgdheid over de stagnatie van de uitvoering van de hervormingen, die na de golf van verkiezingsgeweld vorig jaar zijn afgesproken onder leiding van bemiddelaar Kofi Annan. Kenia mag niet terugvallen in chaos en grootschalig geweld. In vervolg op brieven van commissaris Michel aan de politieke leiders van beide partijen en aansluitend bij de activiteiten van Kofi Annan zou de EU duidelijke signalen moeten blijven afgeven aan de regering in Kenia om de hervormingsagenda uit te voeren.

Stand van zaken EU-NAVO samenwerking

Uw Kamer heeft de minister van Defensie tijdens het Algemeen Overleg (RAZEB) op 13 mei jl. gevraagd om nadere informatie over de huidige problematiek in de samenwerking tussen EU en NAVO en de lopende initiatieven om hier verbetering in te brengen, in het bijzonder op het gebied van het harmoniseren van de respectievelijke defensieplanningsprocessen. In deze bijlage richten we ons op de samenwerking bij vredesoperaties en capaciteitsversterking.

Algemeen

Verbetering in de EU-NAVO relatie is een speerpunt in het Nederlandse veiligheidsbeleid en Nederland draagt dit ook consistent uit in beide organisaties en bilaterale contacten met EU-Lidstaten en/of NAVO-bondgenoten. Samenwerking in het veld tussen de EU en de NAVO verloopt over het algemeen goed maar op politiek-strategisch niveau wordt deze belemmerd door de bekende langdurige politieke problemen tussen Turkije en Cyprus. Een positieve ontwikkeling is evenwel dat Frankrijk en de Verenigde Staten nu eensgezind benadrukken dat behoefte is aan een sterke NAVO en een sterk EVDB, om de gezamenlijke lasten te delen.

Operaties

In steeds meer operatiegebieden werken de EU en de NAVO zij aan zij, bijvoorbeeld in Kosovo en Afghanistan. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid omdat de militaire operaties van de NAVO beveiliging bieden aan de civiele missies van de EU, die op hun beurt bijdragen aan de exit-strategie van de NAVO-operatie door wederopbouw van functione-

rende staatsstructuren te bevorderen. De secretarissen-generaal van de EU en de NAVO zijn steeds in overleg over het verloop van de samenwerking in deze gebieden en hebben in respectievelijke bevelslijnen opdracht gegeven tot maximale samenwerking.

De formalisering van deze samenwerking op politiek niveau blijft echter moeilijk. Ten grondslag hieraan ligt een verschil van interpretatie van de permanente EU-NAVO regelingen, beter bekend als «Berlijn-Plus»: Turkije vindt dat alle strategische samenwerking hieronder valt; volgens de EU zijn ze alleen op militaire samenwerking van toepassing. Wat de EU betreft vallen de situaties in Kosovo en Afghanistan dus niet onder het bestaande raamwerk en moet de samenwerking ad hoc worden geregeld; Turkije insisteert juist op toepassing van Berlijn-Plus (als gevolg waarvan Cyprus binnen de EU zou worden uitgesloten van informatie over de EU-NAVO aspecten van de civiele EVDB-missies in deze landen).

Vanwege ditzelfde interpretatieverschil is het tot nu toe nagenoeg onmogelijk om overeenstemming te bereiken over de wijze waarop de EU en de NAVO op hoogambtelijk niveau met elkaar over Kosovo of Afghanistan zouden kunnen spreken. Nederland wil op dit punt, net als de meeste andere EU lidstaten, op zo pragmatisch mogelijke wijze voortgang bereiken. Nederland vindt anderzijds wel dat Europese bondgenoten die geen EU-lid zijn, zoals Turkije en Noorwegen, in EU-kader zo volledig mogelijk moeten worden geconsulteerd over aanstaande EVDB-operaties, zoals vastgelegd in de conclusies van de Europese Raad in Nice, maar ook over relevante civiele missies. Nederland is eveneens voorstander van een samenwerkingsregeling tussen Turkije en het EDA, zoals destijds werd beloofd bij de opheffing van de WEAG, maar deze regeling is voortsnog om politieke redenen door Cyprus geblokkeerd.

Capaciteiten

Onderdeel van de afspraken van Berlijn-Plus is dat de EU en de NAVO bij de ontwikkeling van militaire capaciteiten nauw moeten samenwerken, teneinde onnodige duplicatie te vermijden en elkaars inspanningen zo veel mogelijk wederzijds te versterken. De EU-NAVO Capaciteiten Groep is bedoeld om de coördinatie van de respectievelijke inspanningen te bevorderen.

Recentelijk heeft Duitsland het initiatief genomen om te onderzoeken hoe de militaire capaciteitsprocessen van de EU en de NAVO meer met elkaar verweven kunnen worden, teneinde optimale synergie en efficiëntie te bereiken. Uiteraard geldt voor de 21 van de NAVO-bondgenoten die ook lid zijn van de EU dat zij één set strijdmachten hebben die zij in beginsel aan beide organisaties kunnen aanbieden.¹ Goede coördinatie en gebruik van dezelfde planningsmethodologieën en instrumenten in de respectievelijke processen is dus van wezenlijk belang. Uiteraard dient rekening te worden gehouden met enkele verschillen in de respectievelijke processen, zoals het feit dat de EU geen permanent proces heeft zoals de NAVO-cycli en dat de EU meer op basis van vrijwilligheid werkt (geen aan landen toegewezen *force goals*).

Het VK heeft het Duitse initiatief ondersteund met eigen voorstellen voor het in elkaar schuiven van beide processen, voor zover mogelijk. Beide landen stellen voor de reeds bestaande instrumenten van de NAVO, bijvoorbeeld NATO NDPASS dat dient om de aanbiedingen van de Bondgenoten te inventariseren, ook integraal door de EU te laten gebruiken (de EU gebruikt thans een compatibel, maar aangepast systeem). Ook zouden voor de operationele analyse (vertaling van politieke ambities naar militaire behoeften) dezelfde instrumenten moeten worden gebruikt, al heeft

¹ Denemarken heeft overigens een «opt-out» bij defensiesamenwerking bij de EU. Frankrijk participeerde tot voor kort niet in de NAVO defensieplanning, maar gaat als onderdeel van de terugkeer in de NAVO Commando-structuur nu toch deelnemen aan het NAVO defensieplanningsproces (met uitzondering van het nucleaire volet).

de EU bij de uitwerking van de Headline Goal 2010 ook het NAVO-Agentschap NC3A ingeschakeld. Frankrijk vindt echter dat de NAVO-instrumenten niet zomaar zouden moeten worden overgenomen, maar is wel bereid te onderzoeken of we de beste elementen uit beide processen zouden kunnen versterken. Voor Frankrijk, maar ook voor Griekenland geldt evenwel dat de autonomie van besluitvorming van de EU onaangetaast dient te blijven, zodat de EU haar eigen ambities kan blijven formuleren. Dat laatste zou ook onder de Duitse en Britse voorstellen overigens het geval zijn.

Nederland is voorstander van de Duitse, Britse en Franse voorstellen en heeft deze dan ook gesteund. Zelfs als ze niet volledig haalbaar zouden blijken, dan nog zou elke verbetering in de EU-NAVO-samenwerking op capaciteitengebied als gevolg van deze initiatieven immers al een belangrijk resultaat zijn. Daarnaast helpen deze initiatieven ook om het onderwerp op de politieke agenda te houden. Nederland heeft er in het bijzonder op aangedrongen dat als eerste stap gewerkt zou kunnen worden aan gemeenschappelijke prioriteitstelling bij de aanpak van tekorten waarmee beide organisaties kampen. Het is belangrijk dat de EU en de NAVO met één mond spreken bij de oproep aan lidstaten om te investeren in bepaalde capaciteiten teneinde de gezamenlijke tekorten op te heffen. Het vaststellen van de tekorten zou dan moeten geschieden op basis van één questionnaire zodat landen (die lid zijn van beide organisaties) in één keer dezelfde eenheden aanbieden aan EU en NAVO. Bovendien is het delen van capaciteiten gerelateerde lessen van operaties belangrijk; ISAF is een aanjager van transformatie en ook de EU zou hierbij moeten aansluiten. Systematische staff-to-staff besprekingen zijn nodig om steeds geïnformeerd te blijven over respectievelijke ontwikkelingen. De EU-NAVO Capaciteitengroep zou schriftelijk verslag moeten krijgen van deze besprekingen teneinde coherentie te kunnen toetsen. Verder heeft Nederland vermeld dat het delen van informatie en het verspreiden van gezamenlijke stukken een absolute voorwaarde is om dit initiatief te laten slagen.