
Vergaderjaar 2011–2012

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1128

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 maart 2012

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan van de informele Raad Buitenlandse Zaken (Gymnich) van 9 en 10 maart 2012.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

Geannoteerde agenda Gymnich

Buitenlands beleid EU in de huidige economische context

Op voorstel van Hoge Vertegenwoordiger (HV) Ashton zullen de ministers van Buitenlandse Zaken (RBZ) tijdens de eerste dag van hun informele overleg een discussie voeren over het buitenlands beleid van de Europese Unie en de invloed daarop van economische ontwikkelingen in Europa. Naar verwachting zullen zij daarbij in het bijzonder aandacht besteden aan de Europese Veiligheidsstrategie, het mensenrechtenbeleid en de financiering van het externe beleid binnen het meerjarig financieel kader (2014–2020).

Algemeen

Het kabinet is van mening dat de economische crisis een extra reden vormt tot intensivering van het internationale engagement van de Unie. De crisis toont de internationale economische verwevenheid aan en onderstreept dat landen elkaar nodig hebben om te groeien. Het bevorderen van vrijheid, veiligheid en welvaart in derde landen zal uiteindelijk de mogelijkheden vergroten tot winstgevendende handel met en investeringen in deze landen. De crisis versterkt de noodzaak tot het maken van keuzes. Naar mening van het kabinet moet de EU bij haar diplomatieke werk prioriteit geven aan haar buurlanden en strategische partners. Dit omdat deze landen en regio's de stabiliteit en ontwikkeling van de EU, zowel in positieve als in negatieve zin, het sterkst kunnen beïnvloeden.

Daarnaast is het kabinet van oordeel dat juist in moeilijke economische tijden doortastende maatregelen moeten worden genomen ten behoeve van een vrije wereldmarkt. Zie daarvoor ook de Groeibrief «Een plan voor groei in Europa» die 12 regeringsleiders, onder wie premier Rutte, aan Europese Raadsvoorzitter Van Rompuy en Commissievoorzitter Barroso hebben gestuurd (Kamerstuk 21 501–20 nr. 614). Het kabinet is van oordeel dat de EU dit jaar vrijhandelsakkoorden moet sluiten met India, Canada en een aantal ASEAN-partners. Ook moeten we de handelsbetrekkingen met landen in de zuidelijke regio intensiveren. Een nieuwe impuls is nodig voor de handelsbesprekingen met strategische partners als Mercosur en Japan. De afspraken die momenteel op tafel liggen kunnen zo'n 90 miljard euro bijdragen aan het BBP van de EU.

De economische crisis vergroot de noodzaak tot een sobere meerjarenbegroting van de EU te komen. Ook met een sobere begroting kan de EU haar effectiviteit op het gebied van extern beleid vergroten. HV Ashton heeft in de afgelopen periode de meerwaarde van Europese samenwerking op dit terrein bewezen. Zo boekte de EU goede resultaten ten aanzien van het bevorderen van de dialoog tussen Servië en Kosovo, het opvoeren van de druk op Iran in samenwerking met de P5+1 en het overeenkomen van een Kwartetverklaring die het Midden-Oostenvredesproces een nieuw, adequaat kader biedt. Ook kwam de Unie met een snelle, actieve reactie op de omwentelingen in de Arabische regio. Het kabinet gaat ervan uit dat de EU haar rol op deze en vergelijkbare gebieden geleidelijk zal vergroten, in overleg met belangrijke partners als de VS. Hiertoe bestaat ook de mogelijkheid nu de Europese diplomatieke dienst EDEO tot ontwikkeling komt. Uiteraard is daarbij ook van belang dat lidstaten en de HV zorgen voor synergie van beleid, opdat hun activiteiten elkaar steunen en versterken. Naar mening van het kabinet levert een actieve, goed functionerende EDEO een wezenlijke en uiteindelijk kosten-efficiënte bijdrage aan de uitvoering van de doelen die het kabinet zich heeft gesteld op het gebied van de drie pijlers van het Nederlandse buitenlands beleid.

Ook met een sobere begroting kan de EU met een scala aan instrumenten op een doeltreffende manier buitenlands beleid ten uitvoer brengen en stabiliteit en groei bevorderen, in het bijzonder in de buurlanden van de EU. Tegelijkertijd moet de EU in tijden van financiële versoering nog scherpere keuzes maken. Het kabinet wil daarom tijdens het Gymnich-overleg benadrukken dat de EU instrumenten als het nabuurschapsbeleid, het stabilisatie- en associatieproces, het uitbreidingsproces, missies en operaties in het kader van het GVDB, vrijhandelsakkoorden, mobiliteitspartnerschappen, ontwikkelingssamenwerking en onderwijssamenwerking rationeel en gericht moet inzetten. Daarbij is het van belang dat de EU meer dan voorheen voorwaarden aan de samenwerking verbindt. Tegenover Europese bijstand en inspanningen staat dat partnerlanden zich houden aan hun internationale afspraken, onder meer op het gebied van mensenrechten, inclusief rechten van minderheden, alsmede migratie- en terugkeerbeleid. In de discussie over strategische partners tijdens de Europese Raad van september 2010 is vastgesteld dat de EU tevens voortgang kan boeken in het identificeren van «*trade offs*» tussen de dossiers waarover de EU met derde landen spreekt. Tot slot kan HV Ashton haar regie over het Europese externe beleid verbeteren, zodat alle externe instrumenten in versterkte mate bijdragen aan het bereiken van de doelen die de EU zich in artikel 21 van het Verdrag van Lissabon op het gebied van extern beleid heeft gesteld¹.

Europese Veiligheidsstrategie

Mogelijk zullen enkele lidstaten bepleiten dat de EU haar Veiligheidsstrategie herzielt. Het kabinet ziet hiertoe geen noodzaak: het is van mening dat de Europese Veiligheidsstrategie, die in 2003 is opgesteld en in 2008 is geëvalueerd, onverminderd actueel is en een adequaat raamwerk biedt voor de beslissingen die de EU de komende tijd op het vlak van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid moet nemen. In plaats van herziening van de Strategie kunnen schaarse personele en financiële capaciteiten beter worden ingezet voor de uitvoering ervan en, bijvoorbeeld, voor het boeken van voortgang op het gebied van «*pooling and sharing*». Ook gezien de actuele economische situatie en het feit dat de EDEO zich nog aan het ontwikkelen is, meent het kabinet dat nu geen prioriteit moet worden gegeven aan een nieuwe institutionele exercitie op het vlak van het GVDB.

Mensenrechtenbeleid

Het kabinet streeft naar een actief, effectief en coherent EU-mensenrechtenbeleid. Het verwelkomt de recente Mededeling van HV Ashton over mensenrechten, waarin zij bepleit dat bescherming en bevordering van mensenrechten als rode draad door elk optreden van de EU lopen². Op basis van de Mededeling moet de EU een actieplan en een politieke verklaring formuleren, die samen met de Mededeling de Europese Mensenrechtenstrategie kunnen vormen. Het kabinet meent dat de Raad ernaar moet streven de totstandkoming ervan dit semester af te ronden. De strategie moet ambitieus van inhoud zijn en tegelijkertijd een realistische inschatting geven van de mogelijkheden tot uitvoering.

Het kabinet is in principe geen voorstander van een Speciaal Vertegenwoordiger van de EU voor mensenrechten om een aantal redenen. Een dergelijke benoeming zou kunnen leiden tot verminderde aandacht voor mensenrechten van de Hoge Vertegenwoordiger zelf, van andere onderdelen van de EDEO of zou kunnen leiden tot verbrokkeling van beleid. Mede op verzoek van Nederland werkt de EDEO aan een *position paper* over de eventuele benoeming van een Speciaal Vertegenwoordiger. Op basis daarvan zal het kabinet bezien of bovengenoemde risico's

¹ «The Union shall define and pursue common policies and actions, and shall work for a high degree of cooperation in all fields of international relations, in order to:

(a) safeguard its values, fundamental interests, security, independence and integrity; (b) consolidate and support democracy, the rule of law, human rights and the principles of international law;

(c) preserve peace, prevent conflicts and strengthen international security, in accordance with the purposes and principles of the United Nations Charter, with the principles of the Helsinki Final Act and with the aims of the Charter of Paris, including those relating to external borders;

(d) foster the sustainable economic, social and environmental development of developing countries, with the primary aim of eradicating poverty;

(e) encourage the integration of all countries into the world economy, including through the progressive abolition of restrictions on international trade;

(f) help develop international measures to preserve and improve the quality of the environment and the sustainable management of global natural resources, in order to ensure sustainable development;

(g) assist populations, countries and regions confronting natural or man-made disasters; and

(h) promote an international system based on stronger multilateral cooperation and good global governance.»

² Zie ook het BNC-fiche over deze Mededeling (Kamerstuk nummer 22 112 nr. 1340).

voldoende kunnen worden ondervangen. Is dat het geval, dan kan een Speciaal Vertegenwoordiger de inzet van de EU voor de verbetering en naleving van mensenrechten wereldwijd versterken en zou het kabinet de benoeming van een Speciaal Vertegenwoordiger mogelijk kunnen steunen.

Ook in haar mensenrechtenbeleid dient de EU duidelijke prioriteiten te stellen. Het kabinet is verheugd dat HV Ashton tijdens het Gymnich-overleg in het bijzonder wil spreken over bescherming en bevordering van de rechten van religieuze minderheden en vrouwen.

Het toegenomen geweld tegen en discriminatie van religieuze minderheden, waaronder christenen, geven aanleiding tot zorg en geïntensiverde aandacht van de EU. De inspanningen van de EU, die zowel via multilaterale fora als via bilaterale contacten en ondersteuning verlopen, dienen verder te worden opgevoerd. Dit gebeurt onder andere via uitvoering van het EU-actieplan Vrijheid van Godsdienst en Levensovertuiging. Dit voorziet onder andere in een *task force* en een lijst met 37 prioritaire landen, waaronder China, Afghanistan, Iran, Irak, Pakistan, Egypte, Turkije, Pakistan en Indonesië. De acties omvatten onder andere het verbeteren van coherentie en coördinatie van EU-instrumenten, *mainstreaming* van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in ander EU-beleid, nieuwe initiatieven in VN-verband en met andere regionale platforms en intensiever contact met externe belangengroepen. De invulling en uitwerking zal de komende maanden verder vorm krijgen. Tevens is het de bedoeling dat de zogenaamde «*toolkit*» vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, ontwikkeld door het VK, EU-breed ingezet gaat worden. Het kabinet zal bepleiten dat de EU de mogelijkheden onderzoekt voor «*early warning systems*» in landen waar geweld tegen religieuze minderheden voorkomt. Uitkomsten van de Nederlandse pilot godsdienstvrijheid en kennis en expertise van andere EU-lidstaten zullen de uitwerking van het actieplan verder voeden. Het Europese Fonds voor Mensenrechten heeft vrijheid van godsdienst en levensovertuiging als een prioriteit opgenomen en voert verschillende activiteiten uit. Bij deze inspanningen dient EU bijzondere aandacht te geven aan het Midden-Oosten en Noord-Afrika.

De EU dient een actieve rol te blijven spelen bij het bevorderen van de uitvoering van VNVR-resolutie 1 325 over de positie van vrouwen in en na gewapend conflict. Binnen het GVDB kan meer aandacht worden besteed aan de positie van vrouwen. Ook zou de EU het opstellen van Nationale Actieplannen 1 325 voor en door landen in transitie, in het bijzonder in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, kunnen bevorderen en activiteiten van lidstaten bij de uitvoering van deze Actieplannen kunnen coördineren. Het kabinet waardeert dat HV Ashton in haar eigen werk bijzondere aandacht schenkt aan vrouwen, zoals tijdens de crisis in Libië. Hiermee biedt zij, regelmatig samen met de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Clinton, vrouwen een inspirerend voorbeeld.

Bij de discussie over mensenrechten zal ik namens het kabinet bepleiten dat de lidstaten in hun wapenexportbeslissingen criterium 2, net als uiteraard de overige criteria, strikt blijven toepassen. Ik heb in de marge van de RBZ van 27 februari jl. bij HV Ashton bepleit dat de *review* van het Gemeenschappelijk Standpunt van de EU inzake wapenexport tijdens een komende RBZ zal worden besproken.

Financiering van extern beleid

Ik zal bij de Gymnich-discussie over dit onderwerp interveniëren in overeenstemming met de kabinetsreactie op de voorstellen van de

Europese Commissie over financiering van het externe beleid. Uw Kamer ontving de kabinetsreactie op 13 januari jl. (Kamerstuk 22 112 nr. 1330) en deze werd besproken tijdens het AO RBZ van 16 februari jl.

Positief is dat de Commissie oog heeft voor de samenhang in het extern beleid. Aan die samenhang ontbreekt het nu nog te vaak waardoor de EU in derde landen niet de impact heeft die zij als grote speler behoort te hebben. Eveneens positief is het belang dat Commissie hecht aan democratie, mensenrechten en goed bestuur in de betrekkingen met derde landen. De Commissie heeft in dit verband een belangrijke les geleerd: te lang is hulp gegeven aan ondemocratische regimes die dat niet verdienen.

Helaas verbindt de Commissie de verkeerde financiële consequenties aan haar voorstellen door het budget voor ieder instrument te laten stijgen met een gemiddelde van 20%. Daarmee komen de voorstellen niet tegemoet aan de meest zwaarwegende Nederlandse voorwaarde, namelijk de eis van een sobere meerjarenbegroting. Ook bij de financiering van het externe beleid van de EU moeten scherpe keuzes worden gemaakt. Het kabinet ziet bij de inzet van financiële instrumenten drie prioriteiten: (i) Nabuurschapsbeleid; (ii) Stabiliteit en veiligheid en; (iii) Hulp aan armste mensen in arme landen. De EU zou geen klassieke ontwikkelingshulp meer moeten geven aan rijkere middeninkomenslanden die zelf verantwoordelijkheid kunnen dragen voor herverdelingsvraagstukken in hun land zoals China, India, Zuid-Afrika, Brazilië, Turkije en andere middeninkomenslanden in met name Zuid Amerika en Zuidoost Azië.

Het kabinet stelt voorts dat tegenover Europese inspanningen concrete verplichtingen moeten staan ten aanzien van het nakomen van internationale afspraken, onder meer op het gebied van mensenrechten, inclusief rechten van minderheden, alsmede migratie en terugkeerbeleid.

Om efficiënt gebruik te bevorderen van de beperkte middelen van de lidstaten, spant het kabinet zich actief in om bij andere lidstaten steun te verwerven voor het overdragen van bepaalde consulaire taken aan de EDEO. Daarnaast is Nederland met tien lidstaten in gesprek over uitbreiding van de bilaterale samenwerking op het gebied van bijvoorbeeld visumverlening, crisiscoördinatie en fraudebestrijding.

Overige onderwerpen

Op de tweede dag van de bijeenkomst zullen één of meerdere actuele buitenlandspolitieke onderwerpen aan de orde komen. Op dit moment is nog niet besloten welke onderwerpen dat zullen zijn. Zodra dat bekend is, zal ik u hierover zo mogelijk nader informeren.

Het gebruikelijke halfjaarlijkse overleg in de marge van de Gymnich-bijeenkomst met de ministers van Buitenlandse Zaken van de kandidaat-lidstaten zal deze keer niet plaatsvinden; dit overleg is nu voorzien voor de vooravond van de reguliere RBZ van 23 maart a.s.