

Vergaderjaar 2010–2011

21 501-20

Europese Raad

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 525

**BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN
BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2011

Afgelopen week hebben achtereenvolgens de volgende bijeenkomsten plaatsgevonden:

- op 10 en 11 maart jl. de informele Raad Buitenlandse Zaken gevolgd door de bijzondere bijeenkomst van de Europese Raad, beide gewijd aan ontwikkelingen in de Arabische regio;
- in de avond van vrijdag 11 maart de Eurozone Top en;
- van vrijdagavond 11 maart tot zaterdag 12 maart, het tweedaagse Gymnich-overleg.

Vanwege de deels overlappende thematiek van deze bijeenkomsten, in het bijzonder waar het de ontwikkelingen in de Arabische regio betreft, alsook de snelle opeenvolging waarmee de bijeenkomsten hebben plaatsgevonden, is ervoor gekozen uw Kamer mede namens de minister-president één geconsolideerd verslag toe te sturen.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Verslag van:

- **de buitengewone informele Raad van ministers van Buitenlandse zaken (10.03);**
- **de buitengewone Europese Raad (11.03);**
- **de Eurozone Top (11.03);**
- **het Gymnich-overleg (11–12.03).**

De buitengewone Europese Raad (ER) begon met de toespraak van de voorzitter van het Europees Parlement, de heer Jerzy Buzek (tekst in de bijlage).¹ De ER stond vervolgens eerst stil bij de grote aardbeving en tsunami die enkele uren tevoren in Japan hadden plaatsgevonden. Hij sprak zijn medeleven uit en bevestigde de bereidheid Japan hulp te bieden.

Situatie in de Arabische regio

De bijzondere zitting van de ER van 11 maart jl. was bijeengeroepen om de ontwikkelingen in Libië en de andere zuidelijke buurlanden van de Europese Unie te bespreken en richting te geven aan de door de EU te nemen stappen. Daaraan voorafgaand kwamen op 10 maart jl. de ministers van Buitenlandse Zaken informeel bijeen om de bijzondere zitting voor te bereiden. Ook de traditionele informele bijeenkomst («Gymnich») van de ministers van Buitenlandse Zaken die op 11 maart jl. in Boedapest plaatsvond, was gewijd aan de gebeurtenissen in de Arabische regio.

Buitengewone informele Raad van ministers van Buitenlandse Zaken (10 maart)

Al tijdens de bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken op 10 maart bleek dat de Mededeling van HV Ashton en Commissaris Füle over een «partnerschap voor democratie en welvaart»² goed werd ontvangen door de lidstaten. Conditionaliteit – het verbinden van de Europese inspanningen aan heldere voorwaarden op het gebied van democratische hervormingen en respect voor fundamentele vrijheden – maakt deel uit van de Mededeling. Minister Rosenthal onderstreepte dat ook de bescherming van religieuze minderheden onderdeel moet zijn van deze voorwaarden, dat de EU de vrije toegang tot en het vrije gebruik van internet in de Arabische regio moet bevorderen en dat de EU moet zorg dragen voor verbeterde toegang van landbouwproducten uit de regio tot de Europese markt. Besluitvorming over de voorstellen uit deze mededeling is voorzien voor de reguliere ER die op 24–25 maart a.s. in Brussel zal plaatsvinden.

Deze Raad bereidde voorts de bespreking van de bijzondere ER over Libië voor, waarbij de meeste ministers lieten weten dat zij de eventuele instelling van een *no-fly* zone alleen zouden willen steunen wanneer deze op regionale steun kon rekenen en zou zijn gebaseerd op een helder volkenrechtelijk mandaat. Minister Rosenthal zei dat dit mandaat in een resolutie van de VN Veiligheidsraad zou moeten zijn vastgelegd. Meerdere ministers, waaronder ook minister Rosenthal, wezen erop dat hun land geen regeringen erkent, maar staten, en dat het «erkennen» van de transitionele raad in Benghazi daarom niet aan de orde kon zijn.

Buitengewone Europese Raad (11 maart)

Minister-president Rutte nam de gelegenheid te baat die lidstaten te danken, met name Griekenland en Malta, die behulpzaam waren geweest bij het vrij krijgen uit Libië van de drie Nederlandse militairen. In de discussie over Libië pleitte hij voor een boodschap die mensen en de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

² Aangezien de ER reeds conclusies aannam over deze Mededeling (die op d.d. 8 maart uitkwam), zal conform bestaande afspraken geen BNC-fiche worden opgesteld.

democratie in de regio een hart onder de riem steekt in hun strijd tegen onderdrukking en geweld. De EU moet bereid zijn op korte termijn humanitaire hulp te bieden, in het bijzonder waar het Libië betreft. Op langere termijn moet er ook meer structurele steun komen, onder meer door verruiming van markttoegang die economische ontwikkeling mogelijk maakt. Het geweld tegen de Libische bevolking moet stoppen. Het Libische regime heeft alle legitimiteit verloren en de EU moet indien nodig verdere sancties ertegen uitvaardigen, aldus minister-president Rutte, die voorts onderstreepte dat voor een *no-fly zone* of andere militaire stappen een adequaat volkenrechtelijk mandaat vereist is, neergelegd in een resolutie van de VN Veiligheidsraad. Over de effectivering van een *no-fly zone* sprak de ER zich niet uit; hiernaar wordt door de NAVO onderzoek verricht.

Tevens wat de langere termijn betreft, verwelkomde de minister-president de voorstellen van Hoge Vertegenwoordiger (HV) Ashton en Commissaris Fühle om een «partnerschap voor democratie en welvaart» tot stand te brengen. De EU heeft weliswaar een speciale verantwoordelijkheid voor de regio, maar de eerste verantwoordelijkheid voor verandering berust bij de landen zelf. Minister-president Rutte verbond de EU-steun aan duidelijke voorwaarden (conditionaliteit) en bepleitte maatregelen om de vrijheid van meningsuiting en in het bijzonder ongehinderde toegang tot het internet te bevorderen, een expliciet voorstel dat werd overgenomen. Ook moet de EU de toegang van producten uit de regio tot de Europese markt verbeteren.

De ER nam een verklaring aan waarin het gebruik van geweld tegen burgers wordt veroordeeld; de voor dat geweld verantwoordelijke personen zullen ter verantwoording worden geroepen en de gevolgen ervan ondervinden. De ER verklaarde dat kolonel Qadaffi onmiddellijk moet aftreden. Libië moet zo snel mogelijk een ordelijke overgang naar democratie inzetten door middel van een brede dialoog.

De EU en haar lidstaten boden voortgaande humanitaire hulp aan de Libische bevolking en de uit Libië vluchtende personen aan. Ook zal de EU verdergaande steun verlenen aan de lidstaten die te maken hebben met migratiestromen. Het gaat daarbij in het bijzonder om middelen voor Frontex, aldus de verklaring. De JBZ-Raad wordt gevraagd om in juni een plan te presenteren voor het managen van de migratie- en vluchtelingenstromen. De bestaande EU partnerschaps- en hulpprogramma's met de regio zullen snel worden aangepast om beter op de huidige behoeften te kunnen inspelen. De tijdens het plenair debat ter voorbereiding van de buitengewone ER aangehouden motie Schouw (Kamerstuk 21 501-20, nr. 509) ondersteunt het beleid van het kabinet in die zin dat Nederland zich ten volle rekenschap geeft van het belang van EU-solidariteit en dat Nederland bij een onevenredige druk op de zuidelijke lidstaten zich zal inzetten voor ondersteuning van deze lidstaten. Daarbij is het wel van belang om dit steeds in EU-verband te doen en primair te kijken naar de bestaande instrumenten zoals de ondersteuning via Frontex, het nieuwe Europese Asiel Ondersteuningsbureau (EASO) en financiële ondersteuning uit de Europese Fondsen zoals thans gebeurt.

Op termijn zal de Unie toewerken naar een partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart, waarmee de Unie en de regio kunnen komen tot meer economische integratie en politieke samenwerking. De Raad moet om de economieën in de regio te ondersteunen de voorstellen voor oorsprongsregels voor de hele Euromediterrane regio snel goedkeuren. De mogelijkheden om financiële steun van de Europese Investeringsbank (EIB) te verhogen, moeten bovendien worden verkend.

Gymnich-bijeenkomst (11–12 maart)

De informele discussie van de ministers van Buitenlandse Zaken in Boedapest bouwde voort op de verklaring van de ER van 11 maart. De ministers van Buitenlandse Zaken van de kandidaat-lidstaten participeerden in een deel van de discussie. Centraal stond de uitvoering van de verschillende elementen van de verklaring.

Een aantal ministers meende dat de EU de totstandkoming van een dialoog tussen relevante actoren in Libië, onder wie leiders van stammen, leden van de transitionele Raad in Benghazi en gematigde politici in Tripoli, zou moeten faciliteren. Betrokkenheid van alle actoren is van belang voor de stabiliteit van het land, in het bijzonder ook in het zuiden van Libië.

Minister Rosenthal deelde het idee dat overleg tussen relevante actoren in het land, zoals de transitionele Raad in Benghazi en de leiders van stammen, moest worden bevorderd. Hij onderstreepte dat de druk op het regime van Qadaffi niet mag worden verminderd. Dit regime heeft zijn legitimiteit verloren. Via onder andere krachtige implementatie van de sanctiemaatregelen en zo nodig uitbreiding daarvan moet Qadaffi en zijn getrouwen het functioneren toenemend onmogelijk worden gemaakt.

Commissaris Füle presenteerde de mededeling van HV Ashton en hemzelf over een «partnerschap voor democratie en welvaart» met de Arabische regio, waarbij hij in het bijzonder wees op de mogelijkheden die de mededeling biedt om meer samen te werken met het maatschappelijk middenveld en om een sterkere conditionaliteit te hanteren. Via herprioritering van categorie 4 van de EU-begroting en – zo mogelijk – via uitbreiding van de activiteiten van de EIB en de EBRD zal naar financieringsmogelijkheden voor het beleid worden gezocht. In de evaluatie van het Europese Nabuurschapsbeleid, waarover in april een mededeling zal verschijnen, zal ook aandacht worden geschonken aan de balans tussen oost en zuid. Discussie over de verdeling van middelen tussen de oostelijke buurlanden en de zuidelijke regio werd op dit moment niet nuttig geacht. Wel werd bepleit dat de toekenning van financiële middelen alleen afhankelijk wordt gemaakt van voortgang met hervormingen, niet van geografische ligging. «*More for more*» moest zowel voor landen in het oosten als landen in het zuiden gelden.

Velen voelden de noodzaak om via de activiteiten van de EU politieke, sociale en economische hervormingen en het ontstaan van «open samenlevingen» met een actief maatschappelijk middenveld te bevorderen. Daarbij moet een nauwere relatie met de Arabische regio worden opgebouwd, zo stelde onder anderen minister Rosenthal. Meerdere ministers wezen erop dat de verantwoordelijkheid voor de transitie bij de landen in de regio zelf ligt en moet blijven liggen – succesvolle transitie is alleen verwachtbaar als deze in de betrokken landen zelf wordt geïnitieerd en van daaruit gedragen blijft worden.

Inzake de aan de samenwerking te verbinden voorwaarden stelden meerdere sprekers dat de EU «intelligente conditionaliteit» moet hanteren. Dat wil zeggen dat voortgang in de juiste richting moet worden beloofd met samenwerking en niet te veel resultaat moet worden verwacht vóórdát de EU van start gaat; dan zou deze voortgang wel eens kunnen uitblijven. HV Ashton zei dat de herziening van het Nabuurschapsbeleid zou ingaan op differentiatie in de samenwerking – meer doen met landen die meer hervormingsbereid zijn.

Meerdere ministers, onder wie ook minister Rosenthal, vroegen bijzondere aandacht voor handelsmaatregelen (inclusief de afbouw van tarieven voor landbouwproducten), bevordering van de vrijheid van media en internetvrijheid, steun aan het maatschappelijk middenveld en de ontwikkeling van politieke partijen.

Minister Rosenthal heeft er voorts op gewezen dat Nederland bilaterale fondsen, waaronder het Mensenrechtenfonds, zal herprioriteren ten gunste van de Arabische regio. Hij onderstreepte daarbij het belang van onderlinge afstemming van de bilaterale activiteiten van lidstaten en andere donoren.

Er werd op gewezen dat de lasten van zowel de afbouw van handelstarieven als migratie vooral op de zuidelijke lidstaten rusten en dat daarom *burden sharing* – in het geval van beheersing van migratiestromen in de vorm van personele en technische assistentie en financiële steun – tussen noord en zuid gewenst is.

Naast het «partnerschap voor democratie en welvaart» kan de EU via politieke contacten de ontwikkelingen in de Arabische regio steunen. Ter tafel kwamen onder andere het onderzoeken of de betrokken landen op enige wijze formeel geassocieerd kunnen worden met de Raad van Europa (zodat zij gebruik kunnen maken van de expertise van deze organisatie op het gebied van mensenrechten en democratie), het organiseren van ronde tafels van vertegenwoordigers van regering, oppositie en andere relevante groeperingen (zoals deze ook in Midden- en Oost-Europa werden georganiseerd rond 1989) en het organiseren van een bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken van de EU en de Arabische Liga (in aanvulling op de in de ER-verklaring genoemde EU-AL-AU-top). Bij dit laatste evenement zou wel zorgvuldig moet worden bezien welke ministers van Buitenlandse Zaken deelnemen; vermeden moet worden opnieuw legitimiteit te verlenen aan bijvoorbeeld de regering van Qadaffi in Libië.

Het risico van verlies van momentum van de revoluties in Egypte en Tunesië werd door meerdere sprekers genoemd. In relatie tot Egypte werd door onder anderen minister Rosenthal specifiek gewezen op het belang van het beschermen van religieuze minderheden. De overige landen in de regio kwamen niet expliciet aan de orde. Wel benadrukte een aantal ministers dat de EU moet investeren in banden met de Arabische wereld en daarbij de landen die op dit moment niet op de voorgrond staan, zoals Saoedi-Arabië, Jemen en Bahrein, niet moet vergeten.

De ministers van Buitenlandse Zaken zullen tijdens hun reguliere zitting op 21 maart a.s. verder over de omgang van de EU met de Arabische regio spreken. Deze zitting dient in het bijzonder ter voorbereiding van besluitvorming tijdens de Europese Raad van 24–25 maart a.s.

Overig

Het onderwerp «Extern beleid van de Europese Unie onder het Verdrag van Lissabon», dat tevens was geagendeerd voor het Gymnich-overleg, kwam door tijdgebrek niet aan de orde.

Eurozone Top

Deze bijeenkomst was belegd om de staatshoofden en regeringsleiders van de Eurozone in de gelegenheid te stellen de voortgang te bespreken van en impulsen te geven aan de voorbereiding van een totaalpakket aan

maatregelen om de stabiliteit van de Eurozone veilig te stellen. Dit pakket moet tijdens de ER van 24–25 maart a.s. worden goedgekeurd.

Centraal in de besprekingen, die werden voorgezeten door ER-voorzitter de heer Van Rompuy, stond het pact om het economisch beleid in de Eurozone beter te coördineren ten behoeve van de Europese concurrentiekracht. Daarnaast werden tevens andere onderdelen van het totaalpakket, zoals de versterking van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), de Europese Faciliteit voor Financiële Stabiliteit (EFSF) en het op te richten Europese Stabiliteits-Mechanisme (ESM) besproken, alsmede de leningen aan Griekenland en Ierland.

Minister-president Rutte gaf aan dat Nederland er groot belang aan hecht dat het pact onderdeel uitmaakt van een totaalpakket. Binnen dit pakket moeten de onderdelen die gericht zijn op het voorkomen van crisissituaties – vooral de versterking van het SGP door middel van de «Rehn-voorstellen» – in evenwicht zijn met de mechanismen die in het leven zijn en worden geroepen om landen die in de problemen zijn gekomen, uit de brand te helpen. Pas wanneer de preventieve maatregelen voldoende robuust zijn, wil Nederland afspraken maken over het totaalpakket. Wat Nederland betreft gaat het dan onder andere om het invoeren van een vaste rekenregel bij het verminderen van de staatsschuld en de invoering van een richtlijn met minimumeisen voor de nationale begrotingsraamwerken, beide in het kader van de versterking van het SGP. In het SGP moet ook meer automatische besluitvorming worden geïntroduceerd door af te spreken dat voorstellen van de Commissie voor sancties in beginsel altijd door de Raad worden overgenomen, zonder een formele gekwalificeerde meerderheid. Voorts moet het ESM voorzien in nauwe betrokkenheid van het IMF en hecht Nederland aan IMF-conditionaliteit.

De staatshoofden en regeringsleiders gaven hun steun aan het (zogeheten) «Pact voor de Euro», dat op 24–25 maart a.s. formeel door de ER zal worden aangenomen en aan de niet-Eurolanden zal worden aangeboden. Dit laatste opdat de niet-Eurolanden die dat willen zich erbij kunnen aansluiten. Het Pact laat de nationale zeggenschap over zaken als pensioenen, lonen en belastingen volledig in tact en leidt niet tot een beweging in de richting van een meer politieke unie (motie Slob). Er vindt derhalve geen overdracht van bevoegdheden plaats. Wel biedt het lidstaten de mogelijkheid om «elkaar de maat nemen» op genoemde beleidsterreinen.

De regeringen van de deelnemende landen zullen passende maatregelen nemen op de volgende beleidsterreinen:

- concurrentiekracht;
- werkgelegenheid;
- duurzaamheid van de overheidsfinanciën en;
- de versterking van de financiële stabiliteit.

Elk jaar zullen de deelnemende landen aankondigen welke concrete actie in de daarop volgende twaalf maanden zal worden genomen. Implementatie van het Pact loopt voorts zoveel mogelijk via de bestaande structuren: de lidstaten worden gevraagd om de onder het Pact voorgenomen beleidsmaatregelen mee te nemen in hun Nationale Hervormingsprogramma's en Stabiliteits- en Convergenceprogramma's die door de Commissie in het kader van het Europese Semester zullen worden beoordeeld. Ten aanzien van specifieke onderwerpen zoals loonvorming is bevestigd dat de sociale partners in de lidstaten hierin een centrale rol spelen. Voorts is de soevereiniteit van nationale parlementen op zaken als begrotingsgoedkeuring bevestigd.

Ten aanzien van de onderscheiden beleidsterreinen kan nog het volgende worden opgemerkt:

- Bij concurrentiekracht gaat het om zaken als loonvorming in relatie tot de arbeidsproductiviteit, het openstellen van zogenaamde «beschermden sectoren», verbetering van onderwijsstelsels, bevordering van innovatie en het verbeteren van het ondernemersklimaat.
- Bij werkgelegenheid gaat het om een goed functionerende arbeidsmarkt waarbij voortgang zal worden gemeten aan de hand van een aantal indicatoren waaronder de ontwikkeling van langdurige en jeugdwerkloosheid en arbeidsparticipatie. Genoemde aandachtsgebieden zijn onder andere hervormingen om «*flexicurity*» en arbeidsparticipatie te stimuleren, zoals belastingmaatregelen en levenslang leren.
- Bij de overheidsfinanciën gaat het om zaken als de houdbaarheid en betaalbaarheid van de pensioenen, gezondheidszorg en sociale voorzieningen en om het vastleggen van de EU-begrotingsregels in nationale wetgeving.
- Bij de versterking van de financiële stabiliteit gaat het om onder meer de nationale wetgeving met betrekking tot het redden van banken en «stress tests» voor de banken. Pragmatische coördinatie van belastingbeleid, met name op basis van «*best practices*», wordt ingezet als onderdeel van een betere coördinatie van economisch beleid. Als mogelijke verbetering wordt in het Pact een gemeenschappelijke grondslag voor de vennootschapsbelasting genoemd. De Commissie had al aangekondigd op dit onderwerp binnenkort met een wetgevend voorstel te komen. Dit voorstel zal de geëigende nationale goedkeuringsprocedure doorlopen.

Overige onderdelen van het totaalpakket:

Op het punt van de «Rehn-voorstellen» ter versterking van het SGP heeft Nederland een flinke versteviging bewerkstelligd. Conform de Nederlandse inzet spraken de betrokken regeringsleiders af dat een vaste rekenregel voor de schuldenvermindering van ééntwintigste per jaar dient te worden ingevoerd en de richtlijn voor nationale begrotingskaders dient te worden aanvaard. Bij besluiten over de aanbevelingen die de Commissie voorstelt, zal de Raad in beginsel de Commissie altijd volgen. Wanneer de Raad dat niet doet, zal hij dit moeten uitleggen («*comply or explain*»). Dit komt bovendien op de omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming die in navolging van het rapport van de werkgroep-Van Rompuy zal worden ingevoerd bij het opleggen van sancties onder het SGP in de correctieve fase. Over dit pakket van «Rehn-voorstellen» moet tijdig vóór de ER van 24–25 maart a.s. door de Raad overeenstemming zijn bereikt.

De staatshoofden en regeringsleiders verwelkomden verder de voortgang die Griekenland en Ierland onder de lopende EU/IMF-programma's hebben geboekt, en in het bijzonder het voornemen van de Griekse regering om 50 miljard euro aan staatsbedrijven en -eigendommen te privatiseren. Ook werd met instemming kennis genomen van de maatregelen die door Portugal op de dag van de Top werden aangekondigd.

De beprijzing onder het EFSF zal beperkt worden verlaagd; in dat kader zal de Griekse rente met één procentpunt omlaag gaan en wordt de afbetaaltermijn van de Griekse schulden verlengd tot 7,5 jaar. Met deze verlaging komt de rente onder de EU-programma's dichterbij de feitelijke rente die het IMF rekent. Er zal in alle gevallen een adequate vergoeding voor risico dienen te resteren. De ministers van Financiën zullen op basis van deze oriëntaties een nieuwe prijsformule bepalen. Ook de Ierse minister-president vroeg om verlaging van de rente op de leningen die

Ierland zijn verstrekt. Besloten werd evenwel dat hier nader overleg over zal worden gevoerd in de aanloop naar de ER van 24–25 maart a.s.

Tot slot vroegen de staatshoofden en regeringsleiders de ministers van Financiën hun voorbereidende werkzaamheden voort te zetten ten aanzien van het ESM en het EFSF. Het ESM moet uiteindelijk over een effectieve leencapaciteit van 500 miljard euro kunnen beschikken, inclusief de nog lopende leningen onder het EFSF. Tot de inwerkingtreding van het ESM zal de effectieve leencapaciteit van het EFSF op het oorspronkelijk bedoelde niveau van 440 miljard euro worden gebracht. Onder het ESM zal het IMF nauw worden betrokken bij de analyse van de houdbaarheid van de schuld en het ESM zal alleen onder een gezamenlijk IMF/EU programma lenen. ESM en EFSF zullen vooral leningen verstrekken, maar mogen onder strikte voorwaarden in het kader van de afgesproken programma's ook interventies doen in de primaire schuldenmarkt.