

Vergaderjaar 2009–2010

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen

Nr. 936

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2009

Graag bieden wij u hierbij het verslag aan van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (Razeb), inclusief Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van 16 en 17 november 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 Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van 16 en 17 november 2009

Algemene Zaken

Strategie duurzame ontwikkeling

De Raad besprak de voortgang bij de Europese Strategie voor Duurzame Ontwikkeling. Dit onderwerp zal terugkomen tijdens de Europese Raad in december. Staatssecretaris Timmermans heeft gesteld dat de duurzaamheidsstrategie een lange termijnperspectief biedt, en dat andere strategieën, zoals de Lissabonstrategie, daaraan hun kader dienen te ontleen. Investeren in duurzaamheid is economisch wijs beleid. Wat de prioriteitsstelling betreft heeft hij gewezen op de relatie met de natuurlijke omgeving (klimaat, biodiversiteit) en op de wenselijkheid dat het gedrag van consumenten onder de loep wordt genomen. Hij heeft naar aanleiding van de motie-Ouwehand (Kamerstuk 21 501-20, nr. 446) aandacht gevraagd voor de noodzaak dat eiwitconsumptie op een duurzamer leest wordt geschoeid.

Post-Lissabonstrategie

De Raad besprak het vervolg op de Lissabonstrategie, de Europese prioriteiten voor 2020 en de exit strategie om uit de huidige crisis te geraken. Hierover zal de Commissie begin 2010 een Mededeling doen verschijnen.

Nederland streeft met de Commissie naar een grotere focus op ecologische en sociale duurzaamheid, en een beperkt aantal prioriteiten voor de nieuwe strategie. Daarbij noemde Staatssecretaris Timmermans ook het openen van markten en het bevorderen van internationale handel. Daarnaast moet worden ingezet op onderwijs, kennis, technologie en innovatie: deze terreinen zijn essentieel voor de concurrentiekracht van de EU.

Staatssecretaris Timmermans wees op het belang van het behoud van de maakindustrie, die de bakermat is van technologische ontwikkeling, kennisopbouw en innovatie. Zonder een goed gefundeerde maakindustrie lopen investeringen in kennis te gemakkelijk weg. In dit verband wees hij op het in het kader van de post-Lissabonstrategie relevante voorbeeld van het voor het bedrijfsleven aantrekkelijke maak- en kenniscluster rond Eindhoven, waar mede door de aanwezigheid van de High Tech Campus hoogwaardige kennis direct kan worden toegepast door de omliggende bedrijven.

Ook wees hij andermaal op het belang van structurele hervormingen en het weer in evenwicht brengen van de begrotingen van de lidstaten.

Presentatie agenda voor de Europese Raad d.d. 10 en 11 december 2009

De Raad stelde in een korte bespreking de geannoteerde agenda vast van de Europese Raad die op 10 en 11 december aanstaande bijeenkomt. De geannoteerde agenda bevat een vijftal onderwerpen, te weten, institutionele kwesties, de economische, financiële en werkgelegenheidssituatie, het Stockholmpogamma, de Kopenhagenconferentie over klimaatverandering en externe betrekkingen. Het wordt de eerste Europese Raad onder het verdrag van Lissabon. De inhoudelijke voorbereiding van de Europese Raad vindt plaats tijdens de Razeb van 7 en 8 december.

Externe Betrekkingen

Ministers van Buitenlandse Zaken

Afghanistan

Tijdens hun diner spraken de ministers van Buitenlandse Zaken over de actuele situatie in Afghanistan. Dit gebeurde in aanwezigheid van SVSGVN Kai Eide. SVSGVN Eide gaf aan dat de kwaliteit en hervormingsgezindheid van de nieuwe regering cruciaal zijn en noemde een aantal verbeteringen die de laatste tijd zijn doorgevoerd bij de bestrijding van corruptie. Hij deelde de opvatting van de ministers dat streng en actief toezicht van de internationale gemeenschap hard nodig is en benadrukte dat hierbij vooral moet worden ingezet op *ownership* van de Afghanen. De ministers spraken zich uit voor een strenge houding ten opzichte van de nieuwe regering. Deze moet ernst maken met corruptiebestrijding en de duurzame opbouw van de Afghaanse staat. De samenwerking tussen de internationale gemeenschap en Afghanistan moet worden voortgezet op basis van meetbare en afdwingbare afspraken. Van meerdere kanten werd benadrukt dat Afghanistan zal moeten leren op eigen benen te gaan staan, wat betekent dat bij zowel de Afghanen als de internationale gemeenschap een mentaliteitsverandering nodig is. Voor de EU houdt dit in dat er voldoende aandacht moet zijn voor de civiele component van het Afghanistanbeleid en dat het accent meer zal moeten komen te liggen op capaciteitsopbouw in de prioriteitssectoren van de Afghaanse regering: landbouw, onderwijs, infrastructuur en de opbouw van instellingen. Zo kunnen de achterliggende oorzaken van veel problemen in het land, armoede en onderontwikkeling, worden aangepakt. Minister Bildt wees op het actieplan dat op de vorige Razeb is aangenomen en dat goed past in dit perspectief. Hij benadrukte dat de implementatie van dit plan een gezamenlijke inspanning van de Commissie en de lidstaten vereist.

MOVP

De ministers van Buitenlandse Zaken besteedden kort aandacht aan het Midden-Oosten vredesproces. Hoge Vertegenwoordiger van de EU Solana gaf de laatste stand van zaken weer. Hij concludeerde dat er sinds de vorige Razeb geen vorderingen zijn gemaakt en dat het proces in een impasse dreigt te raken. De politieke ontwikkelingen in de Palestijnse gebieden, de onduidelijkheid over het nederzettingenbeleid en de oplopende spanningen in Oost-Jeruzalem geven reden tot zorg. Voorzitter Bildt steunde Solana in zijn opvatting dat de EU toch door moet gaan met het uitwerken van de conclusies die tijdens de vorige Razeb zijn aangenomen en het Fayyad-plan moet blijven steunen. Hierbij merkte hij op dat de EU erop moet aandringen dat de Arabische landen financieel bijdragen aan de oplossing van de Palestijnse kwestie. De ministers kwamen overeen dat er een gezamenlijke EU-verklaring zou uitgaan over de humanitaire situatie in Gaza, waarin onder andere opgeroepen wordt tot opening van de grenzen voor goederen- en personenverkeer en beëindiging van alle geweld, ook raketbeschietingen vanuit Gaza.

Rusland

Ter voorbereiding van de EU-Rusland Top, die inmiddels op 17 en 18 november jl. in Stockholm in trojkaformaat heeft plaatsgevonden, spraken de ministers van Buitenlandse Zaken over Rusland. Uit de interventies van de ministers bleek dat de lidstaten het in vergaande mate eens zijn over de noodzaak te streven naar een kritisch engagement met Rusland. Staatssecretaris Timmermans, die minister Verhagen verving, wees in de Raad op de zich al gedurende tien jaar verslechterende situatie aangaande persvrijheid, democratie en rechtsstaat in Rusland en de noodzaak tijdens de Top ook hierover te spreken. Hij onderstreepte het belang

van eensgezindheid van de Europese Unie tegenover Rusland. Een gezamenlijk en coherent Europees energiebeleid kon daarbij helpen.

Tijdens de Top zelf waren de onderhandelingen over een nieuw samenwerkingsakkoord, klimaatbeleid, handelsbeleid en energievoorzieningszekerheid de belangrijkste thema's. Daarnaast kwam de mensenrechtensituatie in Rusland aan de orde.

Oekraïne

Op 4 december as. zal in Kiev een EU-Oekraïne Top in trojkaformaat plaatsvinden. Ter voorbereiding daarvan spraken de ministers van Buitenlandse Zaken over recente ontwikkelingen in Oekraïne en de relatie tussen de Europese Unie en Oekraïne. Meerdere ministers spraken hun zorg uit over de gebrekkige voortgang met sociale en economische hervormingen in Oekraïne, waaronder de hervorming van de energiesector. Zij constateerden dat de binnenlandspolitieke polarisatie in de aanloop naar de verkiezingen in de winter van 2010 niet bijdraagt aan het hervormingsproces. Hierdoor komen de beschikbaarstelling van de volgende tranche van een IMF-lening en, in het verlengde daarvan, eventuele macrofinanciële steun door de Europese Unie, in gevaar. Daarnaast werd geconcludeerd dat een toetredingsperspectief voor Oekraïne en – vooralsnog – visumliberalisatie niet aan de orde zijn.

Westelijke Balkan

De ministers van Buitenlandse Zaken hebben, in tegenstelling tot een eerder voornemen van het voorzitterschap, niet over de Westelijke Balkan gesproken. Naar verwachting zal de Westelijke Balkan aan de orde komen op de Radeb van december, waar zowel over de uitbreiding van de Europese Unie als over de missie EUFOR Althea in Bosnië-Herzegovina zal worden gesproken. Over deze laatste missie wordt ook elders in dit verslag bericht.

Albanië

De Raad stemde in om de lidmaatschapsaanvraag van Albanië (op 28 april 2009 ingediend) door te sturen naar de Commissie voor een advies (het *avis*). Conform het gestelde in onze brief van 18 september 2009 (uw kenmerk 23 987, nr. 100), is het verzoek om een advies gepaard gegaan met stevige Raadsconclusies waarin de conditionaliteiten van de uitbreidingsstrategie van december 2006 in herinnering worden gebracht en waarin Albanië wordt opgeroepen de verplichtingen uit de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst onverkort uit te voeren. Het *avis* zal pas in de tweede helft van 2010 beschikbaar zijn.

(diversenpunt) Wit-Rusland

De Raad nam conclusies aan over de relatie met Wit-Rusland. In het licht van de zeer beperkte vooruitgang in Wit-Rusland op het gebied van democratisering en het respect voor fundamentele vrijheden en mensenrechten wordt het vigerende sanctieregime, dat in maart 2010 zou aflopen, verlengd tot oktober 2010. Tegelijkertijd wordt de geldende opschorting van de visumsancties, die zou aflopen in november 2009, ook verlengd tot oktober 2010. Ook besloot de Raad te starten met de voorbereiding van onderhandelingen over visumfacilitatie en over een actieplan dat is gebaseerd op het model van actieplannen onder het Europese Nabuurschapsbeleid. Tevens zal de Europese Unie de samenwerking met het Wit-Russische maatschappelijk middenveld intensiveren, onder andere in het kader van het Oostelijk Partnerschap.

(diversenpunt) Civiele EVDB-capaciteiten

De Raad nam conclusies aan over de civiele operaties van de EU. De conclusies geven een overzicht van de stand van zaken en onderstrepen

onder andere het belang van samenwerking met derde landen en met internationale en multilaterale organisaties als de NAVO, de VN en de Afrikaanse Unie. Daarnaast gaan zij in op het belang van goede planning, en van snelle en flexibele inzetbaarheid van personeel en financiële middelen, waarmee in de afgelopen periode vooruitgang is geboekt. Ten slotte benoemen de conclusies het belang van verbetering van de civiel-militaire samenwerking binnen het EVDB (na inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon: GVDB), waarover in de eerste helft van 2010 een werkplan zal worden gepresenteerd.

Ministers van Defensie

Capaciteitenontwikkeling (EDA)

De Raad heeft ingestemd met het budgetvoorstel voor 2010 (30,5 miljoen euro). Het Verenigd Koninkrijk kon niet akkoord gaan met de planbedragen voor 2011 en 2012, zodat het *rolling budget* voor de komende drie jaren niet kon worden aangenomen. De ministers van Defensie hebben ook gesproken over meer synergie op het gebied van onderzoek en ontwikkeling door verdere samenwerking tussen de Commissie, het EDA en het *Europese Space Agency*, bijvoorbeeld op het gebied van *situational awareness*. Hiertoe zal een *European Framework Cooperation for Security and Defence* worden uitgewerkt. Veertien landen, waaronder Nederland, hebben en marge van de vergadering een *Letter of Intent* (LoI) getekend voor het ontwikkelen van een *European Air Transport Fleet* (EATF). Nederland onderstreepte het belang van dit initiatief, maar merkte hierbij op dat EATF en het in Nederland te vestigen *European Air Transport Command* (EATC) elkaar niet moeten dupliceren. Ook hebben de defensie ministers een verklaring aangenomen om te komen tot een gelijk speelveld voor de Europese Defensie markt. Nederland heeft hier gewezen op de belangen van het Midden- en Kleinbedrijf. Ten slotte zijn ook een onderzoeksprogramma over onbemande vaartuigen en een verklaring over gemeenschappelijke eisen voor de luchtwaardigheid van militaire vliegtuigen door de Raad aangenomen.

Militaire Capaciteiten

De Raad heeft kort gesproken over militairen capaciteiten. Het voorzitterschap kondigde aan dat de overeenkomst EDA-Occar nog niet was voltooid en dat consultaties voortduren. Nederland verwees naar de implementatie van het verdrag van Lissabon binnen de EU en de aanpassing van het Strategisch Concept binnen de NAVO als aangrijpingspunten voor verdere capaciteitsontwikkeling. Nederland vroeg daarbij aandacht voor verbeterde structuren en capaciteiten om de operaties te laten slagen en hanteerde daarbij een aantal ijkpunten: (1) de ontwikkeling van het EVDB en de trans-Atlantische relatie gaan hand in hand; (2) Nederland ziet niets in een nieuw ambitieniveau, maar vindt dat capaciteiten beter moeten worden benut; (3) Nederland vindt ook dat het civiel-militaire karakter van het EVDB meer vorm moet worden gegeven; en (4) er is een noodzaak tot betere coördinatie en samenwerking op gebied van strategische ondersteuning, zoals strategisch luchttransport.

Operaties/Atalanta

De operatiecommandant van Atalanta, admiraal Hudson, deed verslag van recente ontwikkelingen. Zo meldde hij dat de bescherming van de WFP en AMISOM-schepen succesvol verloopt. Dankzij bescherming van Atalanta is er 300 000 ton voedsel bezorgd door het WFP. Hudson uitte zijn zorgen over het ontbreken van voldoende capaciteiten van eind december tot begin februari. Vanwege het lage aanbod van schepen zou de missie mogelijk voor een korte periode niet al haar taken kunnen uitvoeren. Op militair-tactisch niveau is er overleg met andere antipiraterijoperaties (CTF-151, NAVO Ocean Shield, en landen die op nationale basis voor de

kust van Somalië actief zijn) om eventuele beperkingen zo goed mogelijk het hoofd te bieden. Met het WFP vindt overleg plaats over planning van de WFP-schepen. Een andere dreiging zag Hudson in het toenemend aantal incidenten in het Somalië Bassin. Wat betreft het mandaat van Atalanta bevestigde Hudson dat eventuele extra taken in het mandaat (monitoring illegale visserij, havens en contacten met bevolking en autoriteiten aan de kust) niet ten koste mogen gaan van het kernmandaat. Spanje betoogde dat Atalanta de piraten niet alleen op de open zee moest aanpakken, maar ook hun steunpunten aan wal en in de territoriale wateren. Spanje pleitte er dan ook voor om toevluchtsoorden van de piraten aan te pakken en werd daarin gesteund door Griekenland en België. Het Verenigd Koninkrijk betrachtte voorzichtigheid en wenste niet af te wijken van het huidige mandaat. Hudson waarschuwde dat de behoefte aan capaciteiten hierdoor alleen maar zou toenemen, maar was bereid om een analyse voor te leggen aan het EU Militair Comité. Nederland vestigde de aandacht op de vulling van de missie en kondigde aan in de eerste helft van 2010 twee achtereenvolgens in te zetten schepen te zullen leveren gedurende viereneenhalve maand. Nederland vroeg de operatiecommandant specifiek naar zijn ervaringen met *Vessel Protection Detachments* (VPD's). In het algemeen was Hudson terughoudend. VPD's zouden volgens hem alleen in zeer specifieke omstandigheden moeten worden gebruikt, bijvoorbeeld bij schepen van het WFP. Hudson onderstreepte ook het risico op geweldsescalatie en sloot zich aan bij de opinie van de *International Maritime Organisation* (IMO) dat VPD's niet het juiste middel zijn.

Somalië

Wat betreft de mogelijke trainingsmissie voor Somalische rekruten onderstreepte HV Solana dat er nog geen besluit was genomen, maar dat de goedkeuring van het Crisis Management Concept (CMC) door de Raad een meer solide basis bood voor verdere planning. Frankrijk onderstreepte dat de trainingsmissie een noodzakelijke bijdrage is aan bestrijding van piraterij door de veiligheid aan land te verbeteren. Verschillende landen steunden de trainingsmissie.

Nederland zei het CMC te kunnen accepteren voor planningsdoeleinden, doch zonder daarmee een voorschot te nemen op een later politiek besluit. Er is nog een aantal vragen dat moet worden beantwoord, bijvoorbeeld over de selectie van de te trainen militairen, de soldijbetaling en de betrokkenheid van de Afrikaanse Unie en Oeganda. Nederland en het Verenigd Koninkrijk verzochten het Raadssecretariaat om in de verdere planning ook nadrukkelijk de optie mee te nemen van EU-steun aan reeds bestaande trainingsinitiatieven in de regio.

Report joint EU exploratory mission on Somalia (25 August – 6 september 2009)

Naar aanleiding van de toezegging van de minister van Buitenlandse Zaken tijdens het AO Razez van 12 november jl. informeren wij u hierbij over de bevindingen van de EU-delegatie (voorzitterschap, Raadssecretariaat en Commissie) die van 25 augustus tot 6 september 2009 de Hoorn van Afrika bezocht. De Razez van 27 juli 2009 had opdracht gegeven tot deze verkenningsmissie om de mogelijkheden van verdere betrokkenheid van de EU bij verbetering van de veiligheid en stabiliteit in Somalië te onderzoeken. Als bekend is het rapport vertrouwelijk. Daarom beperken wij ons hier tot de hoofdlijnen.

Het rapport omschrijft dat er in delen van Somalië en binnen het Somalische maatschappelijk middenveld draagvlak is voor de Somalische overgangsregering (TFG), maar gaat ook in op de problemen die de TFG ondervindt bij zijn pogingen om effectief te functioneren. De veiligheids-

problematiek van Mogadishu is hier in het bijzonder debet aan. De controle van de TFG over Mogadishu zou moeten worden vergroot en de regering zou op prioritaire terreinen effectief haar meerwaarde moeten bewijzen aan de bevolking. Grotere steun aan AMISOM en het trainen van Somalische veiligheidstroepen zijn opties om de veiligheid en de basis van de TFG te versterken, inclusief de veiligheid van de Somalische bevolking.

De TFG zou verder vorm moeten geven aan het politieke Djiboutiproces, waarbij verzoening een centrale factor zou moeten zijn. In dit verband is tevens belangrijk dat er voldoende oog is voor de erkenning van mensenrechtenschendingen en het stoppen van straffeloosheid. De EU zou het bestuur in Somalië kunnen versterken, bijvoorbeeld door een governance support package met focus op prioriteiten zoals institution building en outreach ten behoeve van de vijf centrale ministeries. Verder is het op alle vlakken van belang dat de samenwerking met de verschillende regio's wordt verbeterd.

Het rapport noemt als hoofdoorzaken van piraterij de onveiligheid en het ontbreken van effectief gezag op land, samen met armoede en onderontwikkeling, en suggereert het probleem geïntegreerd aan te pakken, gebaseerd op regionale capaciteitsopbouw, implementatie van een maritiem concept (wetgeving, kustmonitoring) en economische ontwikkeling van kustregio's, hetgeen vissersgemeenschappen en lokale initiatieven moet ondersteunen.

Het rapport besteedt tevens aandacht aan internationale afstemming. Voor alle manieren van steun aan Somalië zou een gecoördineerde aanpak moeten worden voorgestaan in de relevante fora, zoals het Joint Security Committee, het High Level Committee in het kader van het Djiboutiproces en de Internationale Contactgroep Somalië, en met relevante partners zoals de VN en de Verenigde Staten.

Bovenstaande opties zullen in de komende tijd in EU-kader nader worden beschouwd.

Verdrag van Lissabon (defensieaspecten)

De ministers van Defensie hebben tijdens een informele werklunch gesproken over de mogelijke gevolgen van het verdrag van Lissabon voor het EVDB. Nederland heeft hier gewezen op het belang van het integreren van de crisis-management structuren in de EDEO om zo te komen tot een geïntegreerde benadering van crisisbeheersing. Tegelijkertijd heeft Nederland ervoor gepleit dat de mogelijkheid voor een onafhankelijk militair advies, gegeven door het EU Militaire Comité ondersteund door de EU Militaire Staf, moet worden gewaarborgd. Nederland kreeg voor dat laatste punt veel steun. Ook is kort gesproken over elementen uit het verdrag van Lissabon die verdergaande vormen van samenwerking, zoals nauwe samenwerking of permanent gestructureerde samenwerking, mogelijk maken. Nederland stelde voor om bij permanent gestructureerde samenwerking vooral te denken aan het oplossen van de bestaande (militaire) capaciteitstekorten.

Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking

Omvang officiële hulp van de lidstaten

Tijdens een werkontbijt spraken de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking over het hulpniveau van de lidstaten. Nederland complimenteerde lidstaten die ondanks de crisis de beoogde groei van de officiële hulp volhouden (ondermeer Verenigd Koninkrijk, Spanje, België, Ierland)

en riep andere lidstaten (ondermeer Italië) dringend op zich te houden aan de afspraken die hierover in 2005 en 2008 zijn gemaakt (0,51% BNI in 2010 voor de EU-15 en 0,7% in 2015). De geloofwaardigheid van de EU stond intern en extern op het spel. Nederland legde ook een relatie met klimaatfinanciering: ontwikkelingslanden moesten geen dubbele rekening gepresenteerd krijgen, namelijk die van extra kosten wegens klimaatverandering en die vanwege het achterblijven van de afgesproken ODA-inspanningen. Ook het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Luxemburg benadrukten de afspraken. Spanje wil de ontwikkeling in de hulpvolumes hoog op de agenda houden tijdens zijn (inkomende) voorzitterschap. Duitsland gaf aan dat ook de nieuwe regering toe wil werken naar 0,7% BNI voor officiële hulp in 2015, maar liet tevens weten dat een deel van deze groei zou bestaan uit klimaatfinanciering.

Begrotingssteun

Tijdens de lunch bespraken de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking de mogelijkheden voor nauwere samenwerking op het gebied van begrotingssteun. Het voorzitterschap had dit onderwerp op Nederlands verzoek geagendeerd, als vervolg op de discussie die Nederland had aangezwengeld tijdens de Razeb van mei 2009 (het Nederlandse discussiepaper voor de Razeb van mei is bijgevoegd naar aanleiding van het verzoek van de Kamer tijdens het Algemeen Overleg Razeb van 12 november jl.). De ministers en Commissaris De Gucht waren het met elkaar eens dat begrotingssteun een politiek gevoelige hulpmodaliteit is, omdat het moet zijn gebaseerd op vertrouwen in de overheid van het ontvangende land. In reactie op het non-paper van de Commissie over politieke dialoog en begrotingssteun (aan de Kamer toegezonden op 18 november 2009), sprak Nederland steun uit voor het versterken van de politieke dialoog met de ACS-landen op basis van artikel 8 van het Cotonouverdrag. Tegelijk gaf minister Koenders aan dat dit het belang van een krachtige beleidsdialoog rond begrotingssteun niet zou verminderen. Een intensieve dialoog over de uitvoering van de afspraken die donoren maken met het ontvangende land, ook over horizontale kwesties als goed bestuur, corruptie en mensenrechten, blijft onlosmakelijk verbonden aan het instrument begrotingssteun. Als illustratie voor het belang van de beleidsdialoog en coördinatie noemden minister Koenders en zijn Deense collega het voorbeeld van Nicaragua. Mede door de verslechtering van de democratische situatie in dat land hadden Nederland, Denemarken, de Commissie en andere donoren hun begrotingssteun opgeschort. De Commissie had echter zonder afdoende consultatie van andere (EU)-donoren de betaling gedeeltelijk hervat, nadat zij enkele meer positieve signalen had gekregen van de regering. Coherentie van EU-beleid vraagt erom dat ook de Commissie haar afwegingen aangaande verstrekking van begrotingssteun expliciet deelt en zoveel mogelijk één lijn kiest met andere donoren.

Er was uiteindelijk brede steun, ook van de Commissie, voor de Nederlandse inzet om binnen de EU tot een meer gecoördineerde benadering over begrotingssteun te komen. Dit werd ook opgenomen in de Raadsconclusies over Hulpeffectiviteit (zie hieronder). Nederland en Duitsland gaven aan dat de nationale bevoegdheden daarbij uiteraard gerespecteerd zouden worden. De inkomende Spaanse en Belgische voorzitterschappen zegden toe deze discussie over begrotingssteun verder te zullen brengen. Ter voorbereiding zullen Commissie en lidstaten eerst op ambtelijk niveau overleggen over de elementen (bv eligibility, dialoog, monitoring, resultaatmeting) die in een gecoördineerde benadering van begrotingssteun kunnen worden opgenomen.

Nederland is tevreden met deze voorlopige uitkomst van het door Nederland aangezwengelde debat. Het onderwerp EU-begrotingssteun staat

hiermee nu prominenter op de Europese politieke agenda. Het blijft wel een gegeven dat de Commissie een grote mate van eigen bevoegdheid heeft voor het verlenen van begrotingssteun, waar lidstaten (via comitologie) maar in beperkte mate invloed op kunnen uitoefenen. Het is daarom van belang nauw met de Commissie in dialoog te blijven over het vervolg.

Hulpeffectiviteit

De ministers voor Ontwikkelingssamenwerking hebben een nieuwe impuls gegeven aan de uitvoering van de «Accra Agenda for Action» inzake effectiviteit van de hulp door de vaststelling van raadsconclusies met een operationeel raamwerk voor hulpeffectiviteit. Het raamwerk telt thans drie hoofdstukken: werkverdeling tussen donoren, het gebruik van lokale systemen en harmonisatie van technische samenwerking als onderdeel van capaciteitsontwikkeling. Hieraan zullen naar verwachting tijdens volgende voorzitterschappen nieuwe hoofdstukken worden toegevoegd. Op het gebied van werkverdeling wordt in de raadsconclusies (met concrete deadlines voor het opstellen van actieplannen per partnerland) de uitwerking gestimuleerd van de EU-gedragscode inzake werkverdeling en complementariteit. Op verzoek van de Tweede Kamer (Algemeen Overleg Razeb 12 november jl.) is het schema bijgevoegd met de werkafspraken (welke EU-donor neemt de leiding op zich over het werkverdelingsproces in welke partnerlanden). Het is nu zaak deze afspraken ook uit te voeren. Het inkomende Spaanse voorzitterschap heeft hiervan een van zijn prioriteiten gemaakt.

Commissaris De Gucht hield een gloedvol betoog voor uitvoering van de Accra-afspraken in EU-verband. Daarbij refereerde hij onder meer op de studie die de Commissie heeft laten maken over de financiële voordelen van Europese samenwerking op het gebied van ontwikkelings samenwerking (Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach; HTSPE, oktober 2009). De Tweede Kamer wees tijdens het Algemeen Overleg van 12 november jl. op het hoge percentage gebonden bilaterale hulp dat in deze studie voor Nederland wordt genoemd: 22 procent in 2007. Minister Koenders zegde toe hierover nadere informatie te verstrekken. Zoals aangegeven tijdens het Algemeen Overleg is dit cijfer niet juist en te hoog. Het bindingspercentage zoals het in OESO/DAC kader wordt vastgesteld is gebaseerd op de committeringen (niet de uitgaven) in een bepaald jaar en kan daardoor sterk schommelen. In 2007 zijn relatief hoge meerjarige committeringen aangegaan voor onder meer het ORET-programma en het NUFFIC-programma, waardoor het bindingspercentage voor de Nederlandse bilaterale hulp in dat jaar op 18 procent uitkomt (bron: «Implementation of the 2001 DAC Recommendation on Untying to the LDCS», 2009). Ter vergelijking: in 2006 bedroeg het bindingspercentage volgens dezelfde berekening nul procent, terwijl het percentage in 2008 naar schatting 3,6% zal zijn. Nederland behoort hiermee tot de donoren met het laagste percentage gebonden bilaterale hulp.

Klimaatverandering en ontwikkeling

De Raad nam conclusies aan over klimaatverandering en ontwikkeling. Belangrijkste element van de bespreking over dit onderwerp was de kwestie van de additionaliteit van klimaatfinanciering. Nederland stelt zich op het standpunt dat de middelen die de komende jaren moeten worden ingezet in de ontwikkelingslanden in het kader van klimaatverandering zoveel mogelijk nieuw en additioneel moeten zijn aan ODA-commitments. Minister Koenders stelde in de Raad dat door klimaatkosten onder de bestaande afspraken over (groei van de) ODA te financieren de ontwikkelingslanden niet meer dan een sigaar uit eigen doos zou worden geboden. Dit zou het bereiken van een akkoord in Kopenhagen ernstig kunnen

bemoeilijken. Ook het Verenigd Koninkrijk wenste meer duidelijkheid over het vraagstuk van de additionaliteit in de raadsconclusies. Veel andere lidstaten, waaronder de nieuwe lidstaten en de zuidelijken, bleken meer terughoudend op dit onderwerp, of gaven (zoals Duitsland) aan geen bezwaar te zien in het onderbrengen van klimaatkosten onder de ingroeiende nationale ODA-begroting. Op sterk aandringen van Nederland en het Verenigd Koninkrijk werden de raadsconclusies niettemin aangepast (zie paragrafen 165 en 16), zodat duidelijker wordt gesteld dat klimaatfinanciering in ieder geval niet ten koste mag gaan van armoedebestrijding en voortgang op de MDG's. Bovendien werd afgesproken dat de Raad in het voorjaar van 2010 terugkomt op deze zaak.

Beleidscoherentie voor ontwikkeling

De Raad nam conclusies aan over beleidscoherentie voor ontwikkeling. Daarmee is een vernieuwde aanpak overeengekomen met een sterkere focus op vijf prioriteiten: handel en financiën, klimaat, voedselzekerheid, migratie en veiligheid. Op aandringen van Nederland is de strijd tegen illegale geldstromen en belastingvermijding onderdeel geworden van het thema handel en financiën.

Ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking

Afghanistan/in context opbouw democratie in externe relaties EU

In een gezamenlijke sessie spraken de ministers van Buitenlandse Zaken en ministers voor Ontwikkelingssamenwerking verder over Afghanistan in aanwezigheid van SVSGVN Kai Eide en in vervolg op de bespreking tijdens het diner van de ministers van Buitenlandse Zaken de avond ervoor. De ministers stonden in het bijzonder stil bij de noodzaak van democratisering van Afghanistan. Het zal een van de prioriteiten van de nieuwe Afghaanse regering moeten zijn om eerlijke en veilige parlementsverkiezingen te realiseren in 2010. Hierbij is het essentieel dat lering wordt getrokken uit het verkiezingsproces van afgelopen zomer. Voorkomen moet worden dat de fraude die in de afgelopen maanden aan het licht is gekomen zich herhaalt. De ministers besloten dat de EU actief betrokken zal zijn bij de verbetering van het electorale proces, waarbij veel aandacht zal bestaan voor de lessen van de afgelopen maanden. Ter ondersteuning van het verkiezingsproces zal de EU onder andere de Onafhankelijke Kiescommissie assisteren en relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld hulp bieden. Ook hier is een serieuze betrokkenheid van de nieuwe regering vereist. Het uiteindelijke doel is een goed functionerend, pluralistisch partijpolitiek systeem, dat ondersteund wordt door een krachtig maatschappelijk middenveld.

Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie

Bosnië-Herzegovina/Althea

Het voorzitterschap meldde dat er in Bosnië-Herzegovina wel voortgang was geboekt, maar dat dit nog verre van voldoende is voor de beëindiging van operatie Althea. De politieke situatie is nog steeds niet stabiel. Alle lidstaten keken uit naar de uitkomst van de vergadering van de Peace Implementation Council op 18 november. Verreweg de meeste lidstaten vonden dat een beslissing over de transitie van operatie Althea afhangt van een politiek besluit over de toekomst van de Hoge Vertegenwoordiger in Bosnië-Herzegovina.

De voorzitter van het EU Militair Comité zei dat de planning voor de omvorming van EUFOR naar een trainingsmissie ver gevorderd is. Daarbij worden verschillende opties bekeken. Een mogelijk scenario is het behouden van de executieve operatie Althea tot vlak na de verkiezingen in 2010 en tegelijkertijd de trainingsmissie opgebouwen. Wel waarschuwde

hij de lidstaten dat als voor deze hybride optie wordt gekozen, de lidstaten ook tot het einde toe troepen moeten blijven leveren. De recente force generation conference baarde hem wat dat betreft enige zorgen.

Nederland heeft het belang van het politieke proces onderstreept en gemeld dat een besluit over de transitie van Althea pas kan worden genomen nadat er meer duidelijkheid is over de toekomst van de Hoge Vertegenwoordiger. Een besluit over eventuele beëindiging van executieve activiteiten is nu niet aan de orde.

EVDB

De Raad heeft een verklaring aangenomen over tien jaar EVDB. Met deze verklaring wordt gesteld dat het EVDB in tien jaar veel heeft bereikt. De 22 civiele en militaire missies zijn daarvan het resultaat. Toch zullen er nog verdere verbeteringen moeten worden aangebracht. Met deze verklaring hebben de EU-lidstaten besloten zich de komende tijd te richten op het oplossen van de bestaande civiele en militaire capaciteitstekorten en om civiel-militaire samenwerking. Daar liggen immers de grootste kansen van het EVDB. De lidstaten afgesproken meer aandacht te besteden aan mensenrechten en de rol van vrouwen in conflictgebieden. Meer samenwerking met de Europese Commissie om de georganiseerde misdaad aan te pakken en een intensievere samenwerking met derde landen, internationale organisaties en NGOs behoren ook tot de voornemens. Dit alles moet leiden tot een coherenter EVDB. De verklaring is als bijlage bij deze brief gevoegd.¹

Informele bijeenkomst met SG NAVO

En marge van de Razeb kwamen de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie bijeen voor een gezamenlijke informele sessie met SG NAVO Rasmussen. De discussie ging over samenwerking tussen de EU en de NAVO, met speciale nadruk op Afghanistan.

SG NAVO beaamde dat verbetering van de samenwerking tussen de EU en de NAVO zijn prioriteit was, ook uit operationele overwegingen. Hij verwelkomde de rol van de Europese Unie in Afghanistan en sprak de hoop uit dat EUPOL binnenkort zijn volledige sterkte zou bereiken. Hij erkende dat het gewenst was tot een samenwerkingsregeling tussen EUPOL en ISAF te komen. Meer in het algemeen benadrukte hij het belang van overdracht van verantwoordelijkheden aan de Afghaanse autoriteiten, van corruptiebestrijding en van toenemende eigen verantwoordelijkheid van de Afghaanse regering. Zijn visie op de belangrijkste actuele uitdagingen in de samenwerking met Afghanistan komt daarmee in hoge mate overeen met de visie van de EU, zoals blijkt uit de passage in dit verslag over de besprekingen van de ministers van Buitenlandse Zaken en de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking over Afghanistan. In het licht van de bestaande behoefte aan troepen, trainers, geld en uitrusting riep de SG NAVO Europa op haar verantwoordelijkheid te nemen.

De lidstaten deelden de analyse van de SG NAVO. Voorzitter Bildt sprak concluderend de hoop uit dat de EU en de NAVO manieren zouden vinden om beter met elkaar te communiceren. Nederland waardeert het dat het Zweedse voorzitterschap langs deze weg aandacht van de Raad voor dit onderwerp heeft gevraagd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.