

Fiche 3: Aanbeveling onderhandelingsmandaat voor een toekomstig partnerschap tussen de EU en ACS-landen (post-Cotonou).

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Recommendation for a Council decision authorising the opening of negotiations on a Partnership Agreement between the European Union and the countries of the African, Caribbean and Pacific Group of States.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

12 december 2017

c) Nr. Commissiedocument

COM(2017) 763

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1514381287664&uri=CELEX:52017PC0763>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken (RBZ en RBZ/OS)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie deed op 12 december 2017 een aanbeveling aan de Raad voor de vaststelling van een Raadsbesluit, waarbij de Europese Commissie wordt gemachtigd om namens de EU te onderhandelen over een nieuwe Partnerschapsovereenkomst met de ACS-landen (79 landen in Afrika, Caraïben en Stille Oceaan) na 2020. Het Verdrag van Cotonou¹ dat nu de relatie met deze landen regelt, loopt op 28 februari 2020 af. In het verdrag is bepaald dat uiterlijk 1 september 2018 onderhandelingen moeten worden gestart over een vervolg. De Europese Commissie stelt in de aanbeveling opnieuw een juridisch bindend overkoepelend verdrag voor met o.a. gedeelde waarden en principes als gemeenschappelijke basis voor de drie regio's (Afrika, Caraïben en Stille Oceaan) met drie regionale compacts als protocollen bij het verdrag. Daarmee bouwt het voorstel voort op het bestaande partnerschap maar met meer aandacht voor een

¹ http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/index_en.htm

regiospecifieke benadering. De Agenda 2030 (*SDGs*), de Europese *Consensus on Development* van juni 2017 en de EU *Global Strategy* staan centraal in het partnerschap. De regionale protocollen zullen de bestaande regionale strategieën met de regio's (*Joint Africa-EU Strategy*, de *Joint Caribbean EU Partnership Strategy* en de *Strategy with the Pacific Islands*) vervangen.

In het door de Commissie voorgestelde verdrag worden gedeelde principes opgesomd en het belang van een politieke dialoog en beleidscoherentie onderstreept. Ook worden de volgende zes strategische prioriteiten uitgewerkt:

1. Mensenrechten, fundamentele vrijheden, democratie, rechtsstaat en goed bestuur;
2. Inclusieve duurzame economische ontwikkeling;
3. Milieu en klimaatverandering;
4. Vrede, veiligheid en recht;
5. Migratie en mobiliteit;
6. Menselijke ontwikkeling en waardigheid.

Het voorstel geeft hierbij aandacht aan cruciale EU-belangen: migratie, vrede en veiligheid en investeringen. Op gebied van migratie stelt de Europese Commissie een geïntegreerde aanpak van reguliere en irreguliere migratie voor. Het mandaat noemt onder meer het opzetten van een mechanisme voor effectieve terugkeer van illegaal in de EU verblijvende migranten. *Remittances* worden erkend als cruciaal middel voor de financiering van de ontwikkeling. Op het gebied van vrede en veiligheid zullen partijen zich onder meer moeten committeren aan de aanpak van straffeloosheid, inclusief de herbevestiging om het statuut van Rome van het Internationaal Strafhof te implementeren. Ook zullen zij zich moeten committeren om gezamenlijk actie te ondernemen om internationaal terrorisme en gewelddadig extremisme te voorkomen en te bestrijden, met respect voor (internationaal) recht. Op economisch gebied onderstreept het voorstel inclusieve, duurzame economische groei en werkgelegenheid en de noodzaak van EU-ACS-samenwerking om investeringen en handel te bevorderen. Het voorstel benoemt het voornemen tot voortzetting, verbreding en verdieping van de Economische Partnerschapsovereenkomsten (EPAs).

De aanbeveling bevat een voorstel om het vervolgparkerschap open te stellen voor andere landen met dezelfde waarden en het betrekken van Noord-Afrikaanse landen bij de Afrika-compact. Het voorstel voorziet in een proces van toetreding en versterkt waarnemerschap voor derde landen en regionale organisaties.

Het voorstel stelt een hervorming van de institutionele structuur voor waarbij de instituties op basis van subsidiariteit en complementariteit zorgdragen voor de coherentie en het stroomlijnen van de inzet op de verschillende niveaus: een (ad-hoc) EU-ACS Top op niveau staatshoofden en regeringsleiders voor strategische politieke sturing, een EU-ACS raad voor bespreking van overkoepelende onderwerpen en het afstemmen van gezamenlijke inzet in internationale fora, drie regionale toppen (o.a. de AU-EU Top) voor de politieke sturing van de drie regionale partnerschappen, voor elk van de drie regio's een regionale raad verantwoordelijk voor de

politieke dialoog waarin regionale organisaties zoals de Afrikaanse Unie een prominente rol zullen krijgen. Iedere regionale raad zal een Operationeel Comité instellen waaraan het taken kan delegeren. De parlementaire dimensie van het EU-ACS-partnerschap wordt verzekerd door regionale parlementaire bijeenkomsten voorafgaand aan de bijeenkomsten van de regionale raden, met de mogelijkheid van een volledige parlementaire bijeenkomst. Het voorstel voorziet de mogelijkheid van bijeenkomsten van het maatschappelijk middenveld en de private sector voorafgaand aan de desbetreffende regionale raden.

De aanbeveling neemt geen voorschot op de financiering van het partnerschap. Dit zal in de discussies over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021-2027 en de inrichting van een mogelijk toekomstig Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) eerst in EU-verband besproken worden. Het voorstel spreekt wel van een algemeen financieel commitment van de EU aan de ACS-landen. In lijn met de Europese *Consensus on Development*² zal de focus van EU-financiering gericht zijn op Minst Ontwikkelde Landen (MOLs), *Small Island Developing States* (SIDS) en fragiele- en conflictlanden. Met meer ontwikkelde ACS-landen zullen andere vormen van engagement aangegaan worden (o.a. cofinanciering).

Het voorstel voorziet een implementatie-, monitorings- en evaluatiemechanisme van het EU-ACS-partnerschap dat nog nader uitgewerkt dient te worden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het vorige kabinet heeft de Nederlandse inzet voor samenwerking met de ACS-landen na 2020 in uiteengezet in (1) de kabinetsreactie op het AIV-advies «ACS-EU-samenwerking na 2020: op weg naar een nieuw partnerschap?»³ en (2) het BNC-fiche van 16 december 2016 over de gezamenlijke mededeling van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger over een hernieuwd partnerschap met de landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan van 22 november 2016.⁴ Het kabinet gaf destijds aan dat het streeft naar een samenwerking met de ACS-landen die uitstijgt boven een donor-ontvanger relatie en die is gebaseerd op een inclusief, coherent en geïntegreerd extern EU-beleid. Verschillende processen op het gebied van EU-ontwikkelingssamenwerking zouden beter op elkaar aan moeten sluiten en fragmentatie zou moeten worden tegengegaan. Het vervolgparterschap zou volgens het kabinet een duidelijke basis moeten hebben in de Agenda 2030, het Klimaatakkoord van Parijs, de Addis Abeba Action Agenda, *EU Global Strategy* en de nieuwe *European Consensus on Development*. Het kabinet gaf voorts aan dat een vervolgparterschap gebaseerd zou moeten zijn op een relatie met partnerlanden op basis van hun ontwikkelingsperspectief, en niet – zoals het huidige verdrag – op basis van een koloniaal verleden. Het kabinet was er niet van overtuigd dat een

² https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development_en

³ Kamerstuk 34 300 XVII, nr. 44

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2264

vervolgpartnerschap wederom de vorm van een verdrag zou moeten krijgen. Ook vond het kabinet dat de EU-ACS-instituties zouden moeten worden hervormd.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland heeft onder het vorige kabinet samen met een groep gelijkgezinde lidstaten ingezet op een sterk gemoderniseerd partnerschap om de *Sustainable Development Goals* te implementeren. Een vervolgpartnerschap zou niet beperkt moeten zijn tot de ACS-landen maar tot alle landen die van belang zijn voor het bereiken van de SDG's. De Europese Commissie stelt een minder ingrijpende modernisering voor dan waar Nederland voor heeft gepleit.

Het concept-onderhandelingsmandaat bevat evenwel een aantal voor Nederland belangrijke verbeteringen. Zo is er in vergelijking met het huidige Verdrag van Cotonou meer aandacht voor regionalisering, waarbij de inzet van de EU is toegespitst op specifieke regionale behoeften en uitdagingen. Het kabinet vindt dat van belang omdat de context in het Caraïbisch gebied immers aanzienlijk verschilt van die in Afrika en de landen in de Stille Oceaan. Het kabinet is verheugd dat de *Sustainable Development Goals* centraal staan en dat het concept-onderhandelingsmandaat voortbouwt op de *EU Consensus on Development* en de *EU Global Strategy*.

Het is voorts positief dat de Commissie wil inzetten op versterking van implementatiemechanismen, in het bijzonder ten aanzien van terugkeer van illegaal in de EU verblijvende migranten uit ACS-landen. Het kabinet vindt het van belang dat in een gelijkwaardig partnerschap afspraken worden nageleefd en dat het bespreken van gevoelige onderwerpen mogelijk is. Dit past ook in de geïntegreerde benadering die zowel de Europese Commissie als het kabinet nastreven in het verbeteren van de samenwerking op het gebied van terugkeer. Dit is ook een belangrijk onderdeel in het wereldwijde streven om (gewenste) migratie te bevorderen en irreguliere migratie tegen te gaan.⁵ Het kabinet constateert dat het huidige Verdrag van Cotonou op punten onvoldoende wordt nageleefd. Zo voelen niet alle ACS-landen zich gebonden aan artikel 13, dat gaat over migratie, waaronder afspraken over de terugname van eigen onderdanen. Het kabinet vindt dat in het onderhandelingsmandaat duidelijk moet worden gemaakt hoe afspraken zullen worden geïmplementeerd en gemonitord. Ook moet duidelijk worden dat de Europese Unie consequenties zal verbinden aan het systematisch niet nakomen van (terugkeer-)afspraken. Dit geldt overigens niet alleen op het gebied van terugkeer maar ook bijvoorbeeld bij ernstige schendingen van mensenrechten of ondermijning van de rechtsstaat. In het onderhandelingsmandaat zal duidelijk moeten worden gemaakt wanneer wordt overgegaan tot een versterkte politieke dialoog (art. 8) en opschorting van EU-steun in geval van ernstige schending van afspraken (art. 96).

⁵ Zie bijvoorbeeld de discussies en komende onderhandelingen in VN-verband rond een wereldwijde Compact voor veilige, geordende en reguliere migratie.

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie aangeeft dat het vervolgpartnerschap in beginsel openstaat voor niet ACS-landen. Het wordt uit het conceptonderhandelingsmandaat echter niet duidelijk hoe en wanneer andere landen zouden kunnen toetreden. Het lijkt erop dat landen pas kunnen toetreden zodra de EU en de ACS-landen de onderhandelingen hebben afgerond. Bovendien is niet duidelijk hoe zal worden omgegaan met toetredingsverzoeken van landen en organisaties die buiten de drie regionale compacts vallen, bijvoorbeeld door landen en organisaties uit Azië. Het kabinet zal erop aandringen om dit in het conceptonderhandelingsmandaat duidelijk te maken. Het kabinet steunt de inzet van de Commissie om Noord-Afrika nauw te betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van het Afrika-compact, waarbij het Europees Nabuurschapsbeleid leidend blijft. Het kabinet is voorstander van een geassocieerde status bij het vervolgverdrag voor Noord-Afrikaanse landen waaraan zowel rechten als plichten kunnen worden ontleend.

Het kabinet is positief over het feit dat de Landen en Gebiedsdelen Overzee (LGO's) in het conceptonderhandelingsmandaat worden genoemd in relatie tot de regionale compacts. Het kabinet is voorstander van een betere regionale inbedding van de eigen zes Caribische LGO's (Aruba, Curaçao, Sint-Maarten en Bonaire, St. Eustatius, Saba). Dit zal echter nog wel geconcretiseerd moeten worden in het conceptonderhandelingsmandaat. Nederland ziet het belang van EU LGO-financiering na 2020. Steun aan de LGO's wordt nu gefinancierd uit het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), waaruit ook de steun aan de ACS-landen wordt gefinancierd. Het huidige EOF komt net als het Verdrag van Cotonou per 2020 te vervallen. De besprekingen over het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) vinden parallel plaats aan de post-Cotonou onderhandelingen.

Nederland vindt de huidige institutionele structuur van het EU-ACS-partnerschap te zwaar en de toegevoegde waarde van een aantal instituties niet voldoende helder. Het kabinet vindt het derhalve positief dat de Commissie een lichtere institutionele structuur voorstelt ten opzichte van het huidige verdrag lichter (geen Comité van Ministers en Comité van Ambassadeurs meer voorzien). Het kabinet is nog niet overtuigd van het nut van alle onderdelen van de voorgestelde institutionele structuur en zal er bij de Commissie op aandringen dat de functie en meerwaarde van alle voorgestelde overlegstructuren in het onderhandelingsmandaat duidelijk worden toegelicht. Het kabinet acht het wel positief dat de Commissie een verschuiving voorstelt van een dialoog op EU-ACS-niveau naar regionaal niveau, waarbij het de bedoeling is om beter gebruik te maken van reeds bestaande regionale fora (zoals de AU-EU Top).

De Commissie stelt in het conceptonderhandelingsmandaat voor om geen einddatum te bepalen voor het vervolgverdrag. Het kabinet zal erop aandringen om dit wel te doen. De wereld verandert in rap tempo en het is van belang om een ijkpunt in te bouwen om de staat van het EU-ACS-partnerschap te kunnen bepalen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Nederland bevindt zich in een groep van zes gelijkgezinde landen die voorstander zijn van een sterke modernisering van het EU-ACS-partnerschap na 2020. Een aantal landen hebben zich niet

sterk uitgelaten over de voorkeur voor de vorm van het partnerschap na 2020. Een aantal daarvan lijkt open te staan voor posities van de gelijkgezinde groep lidstaten. Zes lidstaten pleiten voor behoud van de opzet van het partnerschap.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid is positief, al zal een materiële rechtsgrondslag moeten worden toegevoegd. Op grond van artikel 218, lid 3 VWEU kan de Commissie aanbevelingen doen aan de Raad voor de vaststelling van een Raadsbesluit waarbij machtiging wordt gegeven om onderhandelingen over een verdrag te openen en om de onderhandelaar namens de Unie aan te wijzen. Op grond van artikel 218, lid 4 VWEU kan de Raad de onderhandelaar richtsnoeren meegeven en een bijzonder comité aanwijzen in overleg waarmee de onderhandelingen moeten worden gevoerd.

De Commissie stelt een breed akkoord voor met bepalingen op het o.a. het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking. De gemeenschappelijke handelspolitiek is een exclusieve bevoegdheid van de EU (art. 3, lid 1, VWEU). Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking (art. 4, lid 4, VWEU) en het GBVB (art. 2, lid 4, VWEU) heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten. Voor wat betreft het GBVB geldt dat de lidstaten bevoegd zijn om extern naast de Unie op te treden. Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren. Voor wat betreft ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp geldt dat het optreden van de Unie de lidstaten niet belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen.

Wanneer de overeenkomst is uit onderhandeld, dienen de rechtsgrondslagen van de Raadsbesluiten tot ondertekening en sluiting van de overeenkomst, apart beoordeeld te worden op basis van de uiteindelijke tekst (in het bijzonder het doel en de inhoud van de overeenkomst).

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel is niet van toepassing voor zover er sprake is van een exclusieve bevoegdheid van de Unie. Zoals hierboven aangegeven heeft de Unie een exclusieve bevoegdheid op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek. De Unie is ook exclusief bevoegd voor zover het sluiten van deze overeenkomst interne EU-regelgeving kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen.

Voor zover de mededeling ziet op de niet-exclusieve bevoegdheden van de EU is de grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit positief. Het doel van het door de Commissie voorgestelde mandaat is om een nieuwe brede overeenkomst te sluiten met de 79 landen die het huidige Verdrag ondertekend hebben. Het sluiten van een nieuwe partnerschapsovereenkomst kan beter

bereikt worden wanneer (ook) de Unie deelneemt, aangezien de EU als geheel een grotere slagkracht (op politiek en economisch niveau) heeft dan de lidstaten afzonderlijk.

c) Proportionaliteit

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met inachtneming van de punten zoals uiteengezet onder 3b van dit fiche. In de mededeling stelt de Commissie aan de Raad voor haar te mandateren onderhandelingen te openen over een nieuwe Partnerschapsovereenkomst met de ACS-landen na 2020 (het Verdrag van Cotonou loopt op 28 februari 2020 af). Om te komen tot een nieuw akkoord is deze machtiging noodzakelijk evenals het meegeven van onderhandelingsrichtsnoeren. Het voorgestelde mandaat is geschikt en gaat over het algemeen niet verder dan noodzakelijk om een nieuwe overeenkomst te sluiten met de ACS-landen. Het kabinet is evenwel van mening dat het onderhandelingsmandaat op een paar punten aangescherpt zou moeten worden (zie kanttekeningen onder 3b van dit fiche). Zo acht het kabinet van belang dat het partnerschap en de instituties zo worden ingericht dat implementatie, monitoring en naleving van afspraken daadwerkelijk verzekerd zijn.

d) Financiële gevolgen

Het concept-onderhandelingsmandaat heeft vooralsnog geen budgettaire gevolgen. In mei 2018 zal de Europese Commissie met een voorstel komen voor het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027. In dit kader zal door de lidstaten besloten worden hoeveel fondsen beschikbaar worden gesteld voor EU extern beleid. Op dit moment wordt de steun aan ACS-landen gefinancierd uit het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Dit fonds staat buiten de EU-begroting en wordt gevoed met directe bijdragen van lidstaten. Voor de periode 2014-2020 was een bedrag van ruim EUR 30 miljard beschikbaar voor het EOF. Nederland hecht eraan dat in de onderhandelingen met de ACS-landen niet vooruitgelopen wordt op de omvang van toekomstige steun. Dit moet onderdeel zijn van integrale besluitvorming betreffende het MFK.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Geen