Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken
Prof. Mr. J. G. de Hoop Scheffer
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
MINBUZA-2014.100884

Datum 3 maart 2014
Betreft Adviesaanvraag Herziening van het Verdrag van Cotonou

De associatie van de EU met de ACS landen vindt haar oorsprong in de oprichtingsgeschiedenis van de EU en in de herschikking van de relatie van lidstaten met voormalige koloniën, de ACS landen (Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan). Deze associatie werd nader vorm gegeven in de verdragen van Yaoundé in 1963, Lomé in 1975 en Cotonou in 2000. Dit maakt de 'associatie' van deze groep van landen met de EU, als reeds vastgelegd in het verdrag van Rome, tot een bijzondere.

De partnerschapsovereenkomst tussen de EU en de ACS-landen (het verdrag van Cotonou) loopt af in 2020. De discussie over de toekomst van de relatie tussen de ACS-landen en de EU dient nu gevoerd te worden om effect te kunnen sorteren op de komende verdragsonderhandelingen. Het verdrag is een unieke combinatie van ontwikkelingssamenwerking in één kader met handel, politieke samenwerking, veiligheid en migratie. Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), waaruit de EU haar ontwikkelingssamenwerking aan de ACS-landen bekostigt, vloeit voort uit het verdrag van Cotonou. Dit heeft voor een belangrijk deel de buitenlandse relaties van de EU met de ACS-landen vormgegeven. Het is een intergouvernementeel fonds dat buiten de EU-begroting staat.
Het verdrag van Lissabon noemt de ACS landen niet meer als groep. Dit wordt door sommigen gezien als een signaal van het afgenomen belang van de band tussen de EU en de ACS. Tevens konden de verdragsbepalingen die ACS-landen preferentiële toegang gaven tot de EU niet worden gehandhaafd omdat zij niet WTO-conform waren. Ten gevolge hiervan is de Europese Commissie met de afzonderlijke regio's gaan onderhandelen over WTO conforme ontwikkelingsvriendelijke vrijhandelsverdragen (de zogenaamde Economic Partnership Agreements (EPA's). De vraag rijst of de ontwikkelingsrelatie met ACS landen niet samengevoegd zou moeten worden met overige EU financieringsinstrumenten (zoals het Instrument voor ontwikkelingssamenwerking – DCI).

In het kader hiervan heeft het Kabinet de volgende vragen:

1) Moet er een follow-up komen op het Cotonou-verdrag? Zo ja, welke vorm zou dit moeten krijgen (al dan niet juridisch bindend) en wat zou de inhoud hiervan moeten zijn (welke onderwerpen)?
2) Heeft de ACS-relatie (als eenheid) nog bestaansrecht en zo ja, op basis waarvan? Of zou het beter zijn met de regio's afzonderlijk (Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan) afspraken te maken of juist te streven naar een geïntegreerde aanpak onder de EU-begroting? Zo ja, hoe zouden deze afspraken vorm gegeven moeten worden? Welke elementen van het verdrag van Cotonou zouden behouden moeten blijven?

Hierbij kunnen de volgende subvragen aan de orde komen:

1) Hoe is de samenwerking van de EU met de ACS-landen te beoordelen vanuit het perspectief van OS-handel, politieke samenwerking, veiligheid en migratie? Welke resultaten heeft het Verdrag van Cotonou opgeleverd en hoe is de balans (positief/negatief) indien vergeleken met andere samenwerkingsmodellen?
2) Worden in de samenwerking met de ACS-landen strategische samenwerkingsdoeleinden van de EU behartigd, in bijvoorbeeld het kader van duurzame ontwikkeling (sociaal, economisch, ecologisch), hernieuwbare energie, grondstoffen, migratie, mensenrechten en vredesopbouw en rechtstaat? Hoe effectief is deze samenwerking in vergelijking met samenwerking met andere (deels overlappende) regionale samenwerkingsverbanden (zoals de Afrikaanse Unie, SADC, Comesa, ECOWAS e.a.)?
3) Wat is de invloed van de EU in de ACS en welke rol spelen nieuwe machten zoals de BRICS (Brazilië, Rusland, India, China, Zuid-Afrika) op het bepalen van de agenda? Welke (potentiële) rol speelt de ACS in 'global governance'?
4) In hoeverre is de governance structuur van het partnerschap van invloed op de kwaliteit van de samenwerking?
5) Welke rol zou Nederland op zich moeten nemen bij de onderhandelingen over een eventueel opvolgingsverdrag van Cotonou? In de EPA onderhandelingen nam NL een 'brokering role' op zich, hoe is deze rol geapprecieerd door de EU en de ACS?
6) Wat zijn de factoren inclusief tijdsmomenten op weg naar 2020 die het besluitvormingsproces zouden kunnen versoepelen of bemoeilijken?
7) In hoeverre en op welke manier speelt het al dan niet afsluiten van de EPA's een rol voor de toekomst van het verdrag van Cotonou?
8) Wat is de mening van de ACS-landen over de herziening en welke mogelijkheden zien zij voor een verbeterde wederkerige relatie?
9) Wat zijn de consequenties van een eventuele verandering van de relaties met de ACS-landen voor de Landen en Gebieden Overzee (LGO)?

Het advies zou januari 2015 afgerond dienen te zijn met het oog op de opstelling van een eventueel onderhandelingsmandaat van de EU.
Ik zie uw advies met veel belangstelling tegemoet.

Onze referentie
MINBUZA-2014.100884

Frans Timmermans
Minister van Buitenlandse Zaken

Lilianne Ploumen
Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking