

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2148

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2020

Tijdens het Algemeen Overleg over de Raad Buitenlandse Zaken Handel op 5 maart jl. verzocht uw Kamer om een kabinetsappreciatie van de Gezamenlijke Mededeling van 9 maart 2020 van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger aan het Europees Parlement en de Raad «Naar een Brede Strategie met Afrika»¹. Hierbij ontvangt u de brief die aan dat verzoek tegemoetkomt. Deze komt in de plaats van een regulier BNC-fiche.

De mededeling vormt de basis voor een brede strategie van de EU met Afrika en dient als uitgangspunt voor verdere consultaties met de Raad, Afrikaanse partners, Europees en Afrikaans maatschappelijk middenveld en denktanks om tot een gezamenlijke, breed gedragen agenda te komen.

De brief zal ingaan op de grondhouding van het kabinet ten opzichte van de mededeling. Daarbij zal allereerst een overzicht gegeven worden van de inhoud van de mededeling, vervolgens zal de Nederlandse inzet met betrekking tot het EU Afrika beleid en de aangekondigde strategie specifiek, weergegeven worden.

De mededeling die verscheen op 9 maart 2020 gaat nog niet in op de impact van COVID-19 op het Afrikaanse continent. Gezien de effecten van COVID-19 op alle beleidsterreinen en zeker ook op de EU-Afrika betrekkingen zal de brief echter ook hier kort op ingaan.

¹ JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Towards a comprehensive Strategy with Africa (JOIN/2020/4 final), 9 maart 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1583753318333&uri=JOIN:2020:4:FIN>.

De mededeling vormt een eerste stap in de ontwikkeling van een gezamenlijke strategie met Afrikaanse partners. De Commissie hecht aan een stevig partnerschap met Afrika gezien de vele kansen en uitdagingen op het continent. De economie in Afrikaanse landen groeit, en digitalisering, de demografische groei en ontwikkelingen op het gebied van circulaire economie bieden kansen voor verdere economische en sociale ontwikkeling. De EU is reeds de grootste investeerder in Afrika en er liggen talloze mogelijkheden om dit uit te bouwen. Tegelijkertijd staan zowel de EU als Afrika voor uitdagingen die een gezamenlijke aanpak vergen, onder andere op het gebied van vrede en stabiliteit, klimaatverandering en inclusieve groei.

De EU is volgens de Commissie een natuurlijke partner voor Afrika als gevolg van de sterke historische en geografische banden en gedeelde belangen en onderscheidt zich door haar op waarden gebaseerde agenda. Tegelijkertijd benadrukt de Commissie in de mededeling dat het potentieel van Afrika ook vele andere (nieuwe) spelers aantrekt. Dit betekent volgens haar des te meer dat de EU bewuste keuzes moet maken in diens partnerschap met Afrika, met aandacht voor gedeelde belangen en verantwoordelijkheden. Deze gedeelde belangen en verantwoordelijkheden hebben onder andere betrekking op het bevorderen van het ondernemings- en investeringsklimaat; creëren van eerlijke banen; bestrijden van klimaatverandering; zorgen voor toegang tot duurzame energie en beschermen van de biodiversiteit en de natuurlijke hulpbronnen; bevorderen van vrede en veiligheid; zorgen voor goede samenwerking op het gebied van migratie en mobiliteit; samenwerken op het wereldtoneel om de multilaterale, op regels gebaseerde orde te versterken; en universele waarden, mensenrechten, democratie, de rechtsstaat en gendergelijkheid te bevorderen. De mededeling spreekt nadrukkelijk ook van een «politieke alliantie» waarbij sterkere politieke, economische en culturele banden tussen de EU en Afrika essentieel zijn in de veranderende wereldorde.

De Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger stellen daartoe een strategie voor, gebaseerd op vijf partnerschappen, waarmee ook invulling wordt gegeven aan SDG 17 (partnerschap), langs de lijnen van de prioriteiten die de EU en de Afrikaanse Unie (AU) overeenkwamen tijdens de 5^e AU-EU Top in Abidjan in 2017:

- Een partnerschap voor een groene transitie en toegang tot energie;
- Een partnerschap voor digitalisering;
- Een partnerschap voor duurzame groei en werkgelegenheid;
- Een partnerschap voor vrede en bestuur;
- Een partnerschap inzake migratie en mobiliteit.

In de mededeling wordt een tiental acties voorgesteld, die nauw samenhangen met de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDGs), namelijk:

Op het gebied van groene transitie en toegang tot energie:

1. De voordelen van de transitie naar een groene economie maximaal benutten en de bedreigingen voor het milieu tot een minimum beperken, met volledige inachtneming van de Overeenkomst van Parijs;

Op het gebied van digitalisering:

2. De digitalisering van het continent stimuleren, waarbij het versterken van de lokale digitale economie, het waarborgen van de veiligheid van burgers en overheid en zorg voor sociale inclusie centraal staan.

Op het gebied van duurzame groei en werkgelegenheid:

3. Ecologisch, sociaal en financieel duurzame investeringen die bestand zijn tegen de gevolgen van de klimaatverandering fors verhogen; de

- investeringsmogelijkheden bevorderen door innovatieve financieringsmechanismen in te zetten; en de economische integratie op regionale en continentale schaal stimuleren, met name door middel van de Afrikaanse continentale vrijhandelsovereenkomst;
4. Investeerders aantrekken door Afrikaanse staten te ondersteunen bij het vaststellen van beleids- en regelgevingshervormingen die het ondernemings- en investeringsklimaat verbeteren en daarbij een gelijk speelveld creëren voor bedrijven;
 5. Ervoor zorgen dat leren, kennis en vaardigheden, en onderzoek en innovatie met name bij vrouwen en jongeren snel toenemen, de sociale rechten verbeteren en beschermen en kinderarbeid uitroeien;
- Op het gebied van vrede en bestuur:*
6. Afrikaanse landen meer en aangepaste EU-steun bieden bij hun inspanningen voor vrede door middel van meer gestructureerde en strategische vormen van samenwerking, met bijzondere aandacht voor de meest kwetsbare regio's;
 7. Goed bestuur, democratie, mensenrechten, de rechtsstaat en gendergelijkheid integreren in onze acties en samenwerking;
 8. Veerkracht bestendigen door humanitaire en ontwikkelingshulp en interventies op het vlak van vrede en veiligheid te koppelen in alle fasen van conflicten en crises;
- Op het gebied van migratie en mobiliteit:*
9. Zorgen voor evenwichtige, samenhangende en brede partnerschappen op het gebied van mobiliteit en migratie;
- Op het gebied van de vereiste samenwerking om de ambities te verwezenlijken:*
10. De op internationale regels gebaseerde orde en het multilaterale stelsel versterken en daarbij de Verenigde Naties centraal stellen.

Nederlandse positie ten opzichte van het EU Afrika beleid

Het kabinet hecht veel waarde aan een sterk partnerschap tussen de EU en Afrika gebaseerd op gedeelde belangen en uitdagingen. Wat het kabinet betreft is dit een breed partnerschap gestoeld op de bevordering van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat, waarbij de SDGs centraal staan. De EU en Afrikaanse landen hebben baat bij samenwerking op een breed scala aan thema's, waarbij het kabinet met name belang ziet bij versterkte samenwerking op het gebied van klimaat, economische groei, landbouwontwikkeling en voedselzekerheid, investeringen, werkgelegenheid en migratie en mobiliteit.

Wat betreft klimaat is het essentieel dat de EU en Afrika hun krachten bundelen om gezamenlijk de gevolgen van klimaatverandering zo veel mogelijk te mitigeren. Daarbij ligt prioriteit bij het vergroten van weerbaarheid, het treffen van aanpassingsmaatregelen en het werken aan ambitieuze nationale klimaatplannen (*Nationally Determined Commitments, NDC's*) en lange termijn strategieën in lijn met de Overeenkomst van Parijs.

Op het gebied van economische groei, investeringen en werkgelegenheid heeft Nederland de Afrikaans-Europese Alliantie voor Duurzame Investerings- en Banen verwelkomd (zie BNC-fiche, Kamerstuk 22 112, nr. 2712). Om het volle potentieel van deze alliantie te benutten staat het kabinet een holistische benadering voor met aandacht voor het investeringsklimaat en goed en inclusief onderwijs dat aansluit bij de arbeidsmarkt. Daarnaast hecht het kabinet aan steun voor de Afrikaanse continentale vrijhandelsovereenkomst en aandacht voor verduurzaming van waardeketens en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO). Ook speelt de agri-food sector een belangrijke rol in het realiseren van de SDGs. De tijdens de EU-AU bijeenkomst van Ministers van

landbouw van juli 2019 overeengekomen EU-AU Slotverklaring en Actie Agenda vormen wat het kabinet betreft een goede basis voor verdere samenwerking op het gebied van voedsel en landbouw.

Het kabinet ziet potentieel in verdere handelsbevordering en private sectorontwikkeling in Afrika en heeft hiertoe, in lijn met motie van het lid Amhaouch c.s. (Kamerstuk 34 952, nr. 69) d.d. 19 juli 2019, een Taskforce Afrika opgericht waarin publiek-private samenwerking wordt ingezet om economische kansen in Afrika te benutten. Zoals toegezegd tijdens het AO Handelsbevordering d.d. 29 januari 2020 (Kamerstuk 34 952, nr. 107) ontvangt de Tweede Kamer voor de zomer een brief met meer informatie over de Taskforce Afrika.

Het EU-Afrika partnerschap moet daarnaast voldoende aandacht hebben voor samenwerking op het gebied van (irreguliere) migratie, mobiliteit en gedwongen ontheemding. Hierbij pleit het kabinet voor een gezamenlijke EU benadering, waarin de verschillende EU instrumenten samenkomen om zo resultaten te behalen op het gebied van het terugdringen van irreguliere migratie, de aanpak van mensenhandel en smokkel, verbeteren van terugkeersamenwerking en perspectief bieden aan vluchtelingen en gastgemeenschappen.

Naast deze prioritaire thema's ziet het kabinet ook belangrijke kansen voor versterkte samenwerking op het gebied van mensenrechten en sociale ontwikkeling. Zo dient er bijzondere aandacht te zijn voor jeugd, mentale gezondheid, en psychosociale steun (MHPSS), het betrekken van het maatschappelijk middenveld en de bevordering van vrouwenrechten, gendergelijkheid en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR).

Ten slotte blijft vrede en veiligheid een belangrijk onderwerp voor samenwerking tussen de EU en Afrika. Het in 2018 overeengekomen AU-EU *Memorandum of Understanding on Peace Security and Governance*², vormt hierin een belangrijk uitgangspunt. Het kabinet pleit daarbij voor een geïntegreerde aanpak van conflicten en crises met name in de focusregio's Sahel en Hoorn van Afrika, en voor versterkte samenwerking met regionale organisaties in Afrika. Ook zet het kabinet in op het vergroten van *ownership* aan Afrikaanse kant.

Beoordeling en inzet ten aanzien van de mededeling

Op basis van bovengenoemde Nederlandse inzet, die het kabinet voorafgaand aan het verschijnen van de mededeling uitdrukkelijk heeft gedeeld met de Commissie en de Europese Dienst Extern Optreden (EDEO), is het kabinet positief over de Gezamenlijk Mededeling «Naar een Brede Strategie met Afrika». De Nederlandse prioriteiten zijn overtuigend terug te vinden in de voorstellen van de Commissie. Het kabinet verwelkomt met name de sterke aandacht voor klimaat, een verbeterd investeringsklimaat, internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO), duurzame voedselsystemen, het creëren van werkgelegenheid en de nadruk op het belang van goed bestuur. Ook verwelkomt het kabinet de voorgestelde geïntegreerde aanpak van conflicten en crises.

Ook de voor het kabinet belangrijke paragraaf over migratie beoordeelt het kabinet als gebalanceerd. De geïntegreerde benadering die is gekozen ten aanzien van migratie is in lijn met de Nederlandse integrale migratie-

² https://eeas.europa.eu/topics/education/45564/mou-peace-security-and-governance-23rd-may-2018_en.

agenda. Juist deze geïntegreerde aanpak is van belang om te kunnen komen tot inclusieve partnerschappen met Afrikaanse landen, die individueel maatwerk vergen.

Het kabinet zou graag nog aanvullende aandacht van de EU voor de aanzienlijke en toenemende schuldenproblematiek in een groot deel van de Afrikaanse landen zien en hecht daarbij aan nauwe coördinatie tussen de Europese Commissie, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. Daarnaast vindt het kabinet brede afstemming van de Europese inzet met andere organisaties, zoals internationale financiële instituties (IFI's) en de VN, belangrijk.

De uitdaging ligt wat het kabinet betreft nu met name bij de verdere uitwerking van de voorstellen. Het is zaak tot concrete uitvoering van de acties te komen die in de mededeling worden voorgesteld. Breed draagvlak onder alle betrokken partners is daarvoor essentieel. De Commissie heeft aangegeven verdere consultaties met Afrikaanse partners te voorzien om zo te komen tot een gezamenlijke strategie. Daarbij vindt het kabinet het belangrijk dat ook nadrukkelijk vrouwen, jeugd en het maatschappelijk middenveld goed betrokken worden.

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit en proportionaliteit van dit voorstel is positief. De EU is in de positie om op een geïntegreerde manier beleid te ontwikkelen en uit te voeren door het brede Europese instrumentarium. De EU kan vanwege haar gewicht meer bereiken dan individuele lidstaten afzonderlijk. Bilateraal werkt Nederland ook niet met alle Afrikaanse landen samen, en Nederland heeft niet in alle Afrikaanse landen een vertegenwoordiging. De inzet van de EU heeft daarom meerwaarde ten opzichte van enkel optreden op lidstaatniveau. De voorgestelde acties gaan bovendien niet verder dan nodig is om de gestelde doelen te bereiken en de mededeling ligt in het verlengde van eerder voorgesteld beleid.

COVID-19

Aangezien de mededeling werd gepubliceerd nog voordat de gevolgen van COVID-19, ook op het Afrikaanse continent, duidelijk werden, gaat de mededeling niet in op de effecten van deze pandemie. De ontwikkelingen rondom COVID-19 zullen naar verwachting grote gevolgen hebben op het Afrikaanse continent welke mogelijk nog lang merkbaar zullen blijven. Dit kan ontwrichtende effecten hebben op de economie en politiek in met name fragiele landen.

Deze ontwikkelingen hebben ook uitwerking op het partnerschap tussen de EU en Afrika en de prioriteiten die daarin wat het kabinet betreft voorop zouden moeten staan. Duidelijk is dat het virus naast een grote druk op gezondheidssystemen ook een grote economische, sociale en politieke impact zal hebben. De EU-Afrika strategie richt zich op lange termijn doelen en acties. Deze blijven relevant. De hierboven beschreven inzet is voorts veelal gericht op weerbaarheid en draagt dus grotendeels bij aan ondersteuning in het kader van de pandemie en de nasleep hiervan. Dat neemt niet weg dat gezien de veranderde omstandigheden, voorgenomen activiteiten, ook in EU verband, tegen het licht gehouden moeten worden en gezocht moet worden naar passende aanvullende ondersteuning. Zo zal er bijvoorbeeld extra aandacht nodig zijn voor landbouwontwikkeling en voedselzekerheid aangezien COVID-19 mogelijk grote impact zal hebben op mondiale voedselssystemen, met als gevolg veranderende handelsstromen, prijsvolatiliteit, verminderde voedselzekerheid en mogelijk zelfs een voedselcrisis. Gezamenlijk optreden in EU verband – van de Commissie en van de lidstaten – is hierbij wat het

kabinet betreft noodzakelijk, ook omdat problemen van vandaag niet in of door één land kunnen worden opgelost.

De Commissie heeft reeds veel aandacht voor de ontwikkelingen rondom COVID-19 op het Afrikaanse continent, en bereidt in overleg met lidstaten aanvullende of aangepaste steun voor. In eerste instantie betreft dit humanitaire hulp met een leidende rol voor de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), die de Commissie actief ondersteunt. Daarnaast is er ook aanvullende ontwikkelingssteun nodig en voorzien. De verbetering van gezondheidssystemen op korte termijn en het beperken van de langere termijn sociaaleconomische gevolgen zijn daarbij wat de Commissie betreft prioritair. Het kabinet verwelkomt een door de EU gecoördineerde benadering waarbij de inspanningen van de Commissie, de EU instellingen, de EU lidstaten en de nationale uitvoeringsorganisaties en ontwikkelingsbanken gebundeld worden. Met een gezamenlijke reactie kan immers meer impact worden bereikt. Het kabinet vindt het daarbij belangrijk dat er voldoende aandacht is voor gender (gezien de verwachting dat met name vrouwen en meisjes zwaar geraakt zullen worden) en mentale gezondheid en psychosociale hulp en dat er gebruik wordt gemaakt van publiek-private partnerschappen.

Inschatting Krachtenveld

Hoewel er nog geen formele besprekingen van de mededeling binnen de Raad hebben plaatsgevonden verwacht het kabinet dat de mededeling positief ontvangen zal worden. De meeste lidstaten zijn het eens over de manier waarop het EU Afrika partnerschap wordt vormgegeven en welke thema's daarin prioritair zijn. Zo hechten veel lidstaten belang aan stevige aandacht voor het klimaat en een sterk partnerschap op het gebied van migratie en mobiliteit. Ook zien lidstaten het belang van het verbeteren van het investeringsklimaat om zo meer werkgelegenheid op het Afrikaanse continent te creëren.

Rondom de ontwikkelingen van COVID-19 op het Afrikaanse continent zijn de lidstaten ook grotendeels eensgezind. Lidstaten delen de voornaamste zorgen en verwelkomen een gezamenlijke EU aanpak.

Volgende stappen met betrekking tot de Mededeling

De Commissie heeft aangegeven tot een breed gesteunde strategie te willen komen in overleg met EU lidstaten, Afrikaanse partners, de private sector, maatschappelijk middenveld en denktanks en voorzag hiertoe aanvankelijk verschillende consultatiemomenten. Het kabinet steunt de ambitie van een breed gedragen gezamenlijke strategie. Echter maken de ontwikkelingen rondom het COVID-19 virus dat niet alle voorziene momenten (in dezelfde vorm) doorgang kunnen vinden. Het is voorzien dat de Raad zal reageren op de mededeling middels Raadsconclusies; dit is echter tot nader orde uitgesteld.

De eerder voorziene AU-EU ministeriële van 4 en 5 mei, waar de mededeling ook een belangrijk onderwerp van gesprek zou zijn, is ook tot nader orde uitgesteld. De 6^e EU-AU Top, waar regeringsleiders tot een gezamenlijke strategie zouden moeten komen, staat vooralsnog gepland voor eind 2020.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag