

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1778

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij negen fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Wijziging vijf richtlijnen arbeidsrecht zeevarenden (Kamerstuk 22 112, nr. 1770)

Fiche 2: Richtlijn inzake de versterking van het vermoeden van onschuld (Kamerstuk 22 112, nr. 1771)

Fiche 3: Richtlijn procedurele rechten minderjarigen (Kamerstuk 22 112, nr. 1772)

Fiche 4: Richtlijn betreffende voorlopige rechtsbijstand voor van hun vrijheid beroofde personen en rechtsbijstand in Europese aanhoudingsbevelprocedures (Kamerstuk 22 112, nr. 1773)

Fiche 5: Mededeling vrouwelijke genitale verminking uitbannen (Kamerstuk 22 112, nr. 1774)

Fiche 6: Mededeling herstel vertrouwen EU-VS gegevensstromen (Kamerstuk 22 112, nr. 1775)

Fiche 7: Mededeling Europees terrorist finance tracking system (EU TFTS) (Kamerstuk 22 112, nr. 1776)

Fiche 8: Mededeling evaluatie Safe Harbour regime (Kamerstuk 22 112, nr. 1777)

Fiche 9: Mededeling inzake de Comprehensive approach (geïntegreerde benadering) gericht op inzet in conflict- en crisisgebieden

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling inzake de Comprehensive approach (geïntegreerde benadering) gericht op inzet in conflict- en crisissituaties.

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Gezamenlijke Mededeling van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid van de EU en de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. De brede EU-aanpak van externe conflicten en crisissituaties

Datum ontvangst Commissiedocument

11 december 2013.

Nr. Commissiedocument

JOIN (2013) 30

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041506

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

n.v.t.

Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

De oprichting van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) in 2010 heeft geleid tot meer activiteit van de EU op het gebied van buitenlands beleid. Tot 2010 was de Commissie hierin via ontwikkelingsgeld en handelsbeleid de dominante speler. Na drie jaar is gebleken dat de samenwerking tussen EDEO en de Commissie niet altijd vloeiend verloopt. Dit gaat ten koste van de effectiviteit van het buitenlands beleid van de EU. De EU is juist vanwege haar politieke en economische macht en gezien het scala aan instrumenten (ontwikkelingssamenwerking, politieke missies, handelspolitiek, defensie- en politesamenwerking, sancties, etc.) bij uitstek in de gelegenheid om via geïntegreerd beleid grote invloed te kunnen uitoefenen. Dit effect kan nog aanzienlijk worden versterkt als ook de lidstaten hun beleid afstemmen op het EU-beleid. Deze Gezamenlijke Mededeling beoogt een stap te zijn om de samenwerking tussen de EU instellingen en ook tussen de EU en de lidstaten te verbeteren en zo de effectiviteit van de inzet van de EU in derde landen te verhogen.

In deze mededeling doen de Commissie en Hoge Vertegenwoordiger (HV) Ashton een aanzet om te komen tot een gezamenlijke Europese geïntegreerde benadering ten aanzien van internationale conflict- en crisissituaties. Hoewel het concept van een Europese geïntegreerde benadering niet nieuw is, is er binnen de EU nog geen sprake van een systematische toepassing ervan en fungeert de geïntegreerde benadering nog niet als een leidend principe in het buitenlands beleid van de Unie, waaronder op het terrein van conflictpreventie en crisisoplossing. Met deze mededeling willen Hoge Vertegenwoordiger Ashton en de Commissie uiteenzetten welke (eerste) stappen de EU zet om te komen tot meer geïntegreerd beleid ten aanzien van conflicten en crises.

Met geïntegreerd wordt hierbij niet slechts bedoeld op coördinatie van de beschikbare middelen van de EU, maar ook de gedeelde verantwoordelijkheid en een gezamenlijk doel van de inzet van de verschillende EU-instellingen en lidstaten.

In de mededeling worden vier principes genoemd die ten grondslag liggen aan de Europese geïntegreerde benadering, te weten:

- Geen veiligheid zonder ontwikkeling en vice versa: er is een duidelijk verband tussen ontwikkeling en veiligheid;
- Het EU-optreden moet rekening houden met specifieke context van elk conflict: er is geen blauwdruk;
- De geïntegreerde benadering is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle actoren binnen de EU: politieke wil tot samenwerking, transparantie, vertrouwen en actieve rol van lidstaten zijn een vereiste;
- De geïntegreerde benadering respecteert de verschillende bevoegdheden en toegevoegde waarde van de verschillende EU-instellingen en Lidstaten.

De ontwikkeling van een gezamenlijke Europese geïntegreerde benadering

In de mededeling worden de volgende stappen onderscheiden om de coherentie en effectiviteit van het buitenlandse beleid van de EU te vergroten in relatie tot conflict- en crisissituaties:

*1. Ontwikkelen van een **gezamenlijke analyse** ten aanzien van conflicten*

Een coherente politieke strategie ten aanzien van conflicten begint met een gezamenlijk (d.w.z. door EU-instellingen, lidstaten, de VN en regionale organisaties) analyse van de oorzaken en dynamiek van een conflict, de betrokken actoren, en van de risico's van interveniëren dan wel niet interveniëren. In zo'n gedeelde analyse worden ook de belangen en de rol van de EU benoemd, alsmede en de beschikbare middelen. Om deze gedeelde analyse te bereiken stelt de mededeling het volgende voor:

- Het verbeteren van het delen van kennis en informatie op het gebied van conflict en crisissituaties tussen EU instellingen onderling maar ook tussen lidstaten en EU- instellingen.
- Meer tijdige, proactieve, transparante informatiedeling «Brussel» (EDEO, Commissie) en het veld (EU-delegaties, EU-missies, lidstaten).
- Op basis van een conflictanalyse het systematisch opstellen van opties voor de EU (te bespreken in het *Political Security Committee*).

*2. Het definiëren van een **gezamenlijke strategische visie***

Voortbordurend op de gedeelde analyse stelt de mededeling voor dat wordt gewerkt aan een gemeenschappelijke strategische visie voor conflict- en crisissituaties: De EU-visie voor een land of regio zal uiteen worden gezet in een EU strategisch document zoals bijvoorbeeld het *Horn of Africa Strategic Framework* en de *EU Strategy for security and development in the Sahel*.

- Deze gezamenlijke EU documenten dienen de doelen en prioriteiten van de EU en van de lidstaten (in brede zin, dus ook handelsbelangen, etc.) uiteen te zetten.

*3. Focus op **conflictpreventie***

Wanneer mogelijk moet de EU inzetten op het preventief ingrijpen in een situatie voordat een conflict- of crisissituatie ontstaat en dit vereist dan ook een hoge prioriteit in de diplomatieke actie van de EU. Conflictpreventie is veel effectiever en kost minder (mensenlevens, fysieke en

institutionele infrastructuur en behoud van de economische potentie van een land) en is ook nog eens in het directe belang van de EU in het voorkomen van bedreigingen en aantasting van de veiligheid en welvaart. De mededeling stelt voor:

- Het uitwerken van een *early warning/early action* systeem op basis van bestaande systemen van zowel de EU als van lidstaten die helpen bij het identificeren van mogelijke conflicten.
- Samenwerking tussen EU instellingen en tussen de EU en lidstaten in het vertalen van conflict- en crisisanalyses naar concrete en tijdige maatregelen om crises te vermijden

4. Het mobiliseren van **kracht van het EU instrumentarium als geheel**

Om de verschillende capaciteiten en competenties van de EU optimaal te kunnen gebruiken in crisissituaties worden de volgende acties voorgesteld:

- Het meer systematisch gebruiken van het Crisis Platform Mechanisme voor de coördinatie van de beschikbare EU instrumentaria zodat alle EU instellingen en lidstaten geïnformeerd worden in alle stadia van een conflict
- Het versterken van de operationele samenwerking tussen de EU instellingen op het gebied van rampenbestrijding en noodsituaties.
- EU-delegaties inzetten ter bevordering van de coherentie tussen het optreden van de EU en dat van lidstaten.
- Capaciteitsversterking van de EU-delegaties om een bijdrage te leveren aan conflictanalyses.
- Ontwikkelen van procedures en capaciteiten voor de snelle *deployment* van gezamenlijke GBVB-missies.

5. Commitment op **lange termijn**

Om de onderliggende factoren van conflicten goed te kunnen adresseren is een lange termijn visie op een crisisgebied nodig voor de vaak korte termijn acties die ten grondslag liggen aan de Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) crisismanagement-instrumenten. De Commissie stelt hiervoor de volgende actiepunten voor:

- Het opzetten van coördinatiesystemen tussen de korte en lange termijn doelen door middel van dialoog tussen de verschillende betrokken EU-actoren (o.a. tussen EDEO en de Commissie).
- Het versterken van de mechanismes voor het samenbrengen en delen van de capaciteiten en expertise van de EU, gericht op de lange termijn doelen. Dit dient zich te vertalen in zgn. *joint programming*, waar de EU en de lidstaten hun OS-beleid afstemmen op gezamenlijk (met partners) overeengekomen doelstellingen.
- Het coördineren en evt. combineren van de EU instrumenten om tot een flexibele en effectieve aanpak in het geval van het risico op een conflict of ten tijde van stabilisatie.
- Het toepassen van de geleerde lessen in toekomstige toepassing van de geïntegreerde benadering.

6. **Beleidscoherentie**, koppelen van interne en externe activiteiten

Het interne buitenlandse beleid van de EU beïnvloedt elkaar sterk en een nauwere samenwerking, vooral tussen de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie is dan ook van vitaal belang op specifieke onderwerpen (zoals klimaatverandering of migratie). Om deze nauwere samenwerking te kunnen bewerkstelligen worden de volgende actiepunten voorgesteld:

- De Hoge Vertegenwoordiger zal nauwer samenwerken met de Europese Commissie om strategische en operationele coherentie te

bewerkstelligen in het buitenlands beleid van de EU en de doorwerking daarvan op het interne beleid van de EU.

- Beter gebruik van de diplomatieke netwerken van de EU om wereldwijde problemen waar relevant te linken aan het buitenlands beleid.
- Identificeren van EU- beleidsinstrumenten die zowel een interne als een buitenlandspolitieke dimensie bevatten en voor beide doeleinden zouden kunnen worden ingezet.
- Wanneer mogelijk en relevant, moet intern EU beleid worden meegenomen in de gezamenlijke crisisanalyse, strategische visie en verwante beleidsdocumenten.

7. Beter gebruik maken van **EU delegaties voor coördinatie**

- Gebruik maken van de rol van de Europese delegaties om de inzet van de EU en Lidstaten te coördineren en om het volledige EU-instrumentarium bij een conflict- of crisissituatie te kunnen benutten.
- Het hoofd van een EU-delegatie zal de coördinatie voor het rapporteren, delen van informatie en het versterken van de samenwerking tussen lidstaten ten aanzien van conflict en crisissituaties op zich nemen.
- Zeker stellen dat de EU-delegaties voldoende expertise bevatten.
- Gezamenlijke huisvesting voor verschillende EU actoren in een land om zo de operationaliteit te verbeteren.

8. Werken met **partners**

Last but not least: In de complexe en globale uitdagingen en crises zal de EU moeten samenwerken met andere internationale en regionale actoren. Hiervoor zijn in de mededeling de volgende actiepunten opgesteld:

- Tijdens het ontwikkelen van de EU positie ingeval van een conflict of crisis moet gekeken worden naar de rol van andere internationale actoren (zoals de VN).
- Nauwer samenwerken met lokale overheden, internationale NGO's, lokale *civil society*, denktanks en andere publieke en private actoren.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

De mededeling raakt aan meerdere bevoegdheden van de EU. Het ziet op ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid als onderdeel van het GBVB. Dit zijn gedeelde bevoegdheden van de EU en de lidstaten (artikel 2, lid 4 VWEU voor het GBVB en artikel 4, lid 4 VWEU voor ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp). De mededeling tracht het EU-optreden op deze gebieden met elkaar te verbinden met betrekking tot crises en conflicten. Dat is een belangrijke doelstelling van het algemene buitenlands optreden van de EU en wordt in artikel 21, lid 2 EU beschreven. De EU heeft bevoegdheden voor de acties die worden genoemd. De lidstaten blijven op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp bevoegd hun eigen beleid te voeren.

Het oordeel over de subsidiariteit is positief. De EU kan vanwege haar gewicht en scala aan instrumenten, meer bereiken dan individuele lidstaten afzonderlijk. Het oordeel over de proportionaliteit is positief. De gekozen acties zijn volgens Nederland noodzakelijk om de gezamenlijk

doelen te bereiken. De EU gaat hierin niet verder dan op dit moment haalbaar is. De aangekondigde acties gaan zelfs in zekere zin niet ver genoeg. Zo vindt Nederland bijvoorbeeld dat civiel-militaire samenwerking genoemd had moeten worden en dat er gewerkt moet worden aan het creëren van concrete mechanismen binnen de EU om te komen tot meer integrale afstemming en afweging van het al dan niet inzetten van EU instrumenten zoals handelspolitiek, begrotingssteun in een conflict of crisissituatie.

Er zijn geen financiële consequenties. Er zal op meer geïntegreerde wijze gebruik moeten worden gemaakt van reeds bestaande structuren en middelen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland is tevreden dat deze gezamenlijke mededeling is uitgebracht. Het Regeerakkoord uit 2012 noemt het belang van de 3D benadering (defense, diplomacy, development) bij internationale en vredesmissies. Het stelt: «Bij internationale missies naar landen in conflict moeten veiligheid, ontwikkeling en diplomatie hand in hand gaan». Nederland geeft thans de voorkeur aan de term «geïntegreerde benadering» in plaats van 3D, omdat hierdoor ook andere aspecten zoals de justitieketen en handel in de term worden verwoord. Nederland wordt binnen de EU gezien als een van de trekkers van de geïntegreerde benadering, vanwege de ervaringen die Nederland hiermee in met name Afghanistan heeft opgedaan en welke is vertaald naar beleid binnen onder andere de NAVO.

Het streven naar meer samenhang bij de inzet van het brede scala aan EU instrumenten, en samenwerking met andere partners zoals de VN en NAVO, is een Nederlandse wens. De effectiviteit van de inzet van de EU in crisisgebieden wordt zo vergroot. Echter, de Gezamenlijke mededeling is ook teleurstellend qua reikwijdte en beoogde veranderingen. Gehoopt werd op een mededeling die de samenwerking tussen de EDEO en de Commissie – en binnen de Commissie- structureel kan verbeteren en die duidelijke richtlijnen geeft over de vertaling van geïntegreerd beleid naar concrete situaties, zoals civiele en militaire operaties. De mededeling zou meer aandacht moeten geven aan de rol van, en partnerschap met, andere internationale en nationale actoren en lokaal ownership. Dit is niet het geval. Nederland zal hier dan ook, in overleg met andere lidstaten, actief aandacht voor vragen en de Commissie en EDEO verzoeken met een plan te komen voor een «vertaling» van deze mededeling naar de praktijk.

De mededeling geeft aan dat de bestaande bevoegdheden gerespecteerd worden en voorziet dus niet in een verschuiving van bevoegdheden. Het is van belang dat EDEO en Commissie, in samenwerking met de lidstaten, zich inspannen het voorhanden zijnde instrumentarium op geïntegreerde wijze in te zetten. Hierdoor kan invulling worden gegeven aan de samenhang tussen veiligheid en (economische) ontwikkeling. Ook de Raadsconclusies van de Europese Raad van 19-20 december 2013 noemen het unieke vermogen van de EU om beleid en instrumenten te combineren van diplomatie, veiligheid en defensie tot financiën, handel, ontwikkeling en justitie. De ER verwelkomde de Gezamenlijke Mededeling.

De EU heeft, zeker na het Verdrag van Lissabon, een breed spectrum aan instrumenten als het gaat om het toepassen van de geïntegreerde benadering. In de praktijk blijkt het een uitdaging om de verschillende instellingen binnen de EU (en de EU-lidstaten) op een coherente manier te laten samenwerken. De Gezamenlijke Mededeling van Hoge Vertegenwoordiger Ashton en de Europese Commissie moet een aanzet geven om

de geïntegreerde benadering meer als leidend principe te laten fungeren in het buitenlands beleid van de EU. Nederland is een groot voorstander van een dergelijke inzet, die in lijn is met de centrale rol die op dit vlak aan de HV is toebedeeld (zie art. 18 en 27 VEU en het Raadsbesluit tot oprichting van EDEO 2010/427/EU).

Daarnaast geeft de mededeling een goed beeld van wat een geïntegreerde benadering inhoudt, maar weinig inzicht in hoe dit binnen de institutionele context in de praktijk moet worden gerealiseerd. Binnen de EU-structuren is de besluitvorming over veiligheid en ontwikkeling in sterke mate verkokerd, evenals de planning van civiele en militaire missies en programmering van financiële middelen. De mededeling doet echter geen voorstellen voor wijziging van de structuren en mandaten of manieren om binnen de bestaande institutionele kaders structuren dit te bereiken. Het brede terrein van EU-ontwikkelingssamenwerking, inclusief *joint programming* (waarin EU en lidstaten hun OS- steun gezamenlijk vaststellen), en de *resilience* (weerbaarheids) agenda (gericht op het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers in fragiele situaties en bij natuurlijke rampen) blijven op een enkele opmerking over het programmeringsproces na, vrijwel onbesproken. Ook de relatie met de *EU Agenda for Change*, de «*new deal on fragile states*» en de internationale post-2015 agenda alsmede de relatie met initiatieven op het gebied van Defensiesamenwerking ontbreekt.

De mededeling is daarmee weinig ambitieus en laat in de Nederlandse opvatting kansen liggen. Voor Nederland is de mededeling een belangrijke nuttige eerste stap in een langer proces. Het is belangrijk om nu in de praktijk met het concept aan de slag te gaan en daadwerkelijk de samenwerking te zoeken tussen de EDEO en de Commissie, alsmede tussen de EU en de lidstaten. De ervaring en het vertrouwen die hiermee worden opgebouwd kunnen een basis vormen om in de toekomst meer ambitieuze doelen te bereiken.

Nederland zet zich samen met gelijkgestemde partners er onder andere voor in om EDEO en de Commissie bij de planning van GVDB-missies meer geïntegreerd samen te laten werken met het oog op een overgang van korte-termijn missies vanuit EDEO naar inzet (vanuit de Commissie) op langere termijn wederopbouw en ontwikkeling.

Nederland is sterk voorstander van een meer geïntegreerd programmeringsproces voor EU-steun aan fragiele staten. EU-delegaties dienen hierin het voortouw te nemen, waarbij EU-lidstaten zijn aangehaakt, om in gezamenlijkheid tot een analyse en response te komen (en in vervolg daarop tot een werkverdeling).

Nederland ziet niet de relevantie van het opbrengen van een EU-toetredingsperspectief in algemene zin als het gaat om conflictpreventie en stabilisatie. Dit geldt immers maar een zeer beperkt aantal landen (op de Westelijke Balkan).