

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2396

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn tot uitvoering van overeenkomst tot wijziging van Richtlijn 2009/13/EG overeenkomstig Verdrag maritieme arbeid (Kamerstuk 22 112, nr. 2395)

Fiche: Mededeling EU-strategie Afghanistan

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling EU-strategie Afghanistan

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Gezamenlijke mededeling aan het Europees parlement en de Raad
Bouwstenen voor een EU-strategie voor Afghanistan
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
24 juli 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
JOIN(2017) 31
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1504797113737&uri=CELEX:52017JC0031>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Aanleiding en essentie

De Hoge Vertegenwoordiger (HV) en de Commissie introduceren in deze mededeling een nieuwe strategie voor de relatie tussen de EU en Afghanistan. Deze nieuwe strategie bouwt voort op – en is in grote lijnen een continuering van – de EU-strategie voor Afghanistan voor de periode 2014–2016 en conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken over Afghanistan van 18 juli 2016. Hoofddoel is om ondersteuning te bieden bij de totstandkoming van een zelfstandige en duurzame staat in Afghanistan. De strategie is erop gericht de noodzakelijke voorwaarden te scheppen voor een politiek proces, waarbij ook de instellingen en de economie van het land verder worden ontwikkeld om Afghanistan weerbaarder en minder fragiel te maken. Tevens wordt ingegaan op de aanpak van migratievraagstukken.

De HV en de Commissie stellen vast dat Afghanistan, na een periode van 15 jaar vooruitgang op economisch en sociaal terrein, in toenemende mate te kampen heeft met een volatiele veiligheidssituatie, een zwak bestuur en een fragiele economie. Deze factoren zorgen voor extra druk op de staat en belemmeren het vredesproces. Tegelijkertijd keren steeds meer Afghanen, die voornamelijk in Pakistan en Iran verbleven, terug naar Afghanistan hetgeen de Afgaanse maatschappij nog extra onder druk zet. Daarnaast heeft de situatie geleid tot een toenemende migratie naar Europa.

Een veilig, stabiel en welvarend Afghanistan is essentieel voor de vrede en stabiliteit van de gehele regio. De EU beoogt met de nieuwe strategie Afghanistan te blijven ondersteunen op het gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling.

Strategische uitgangspunten en doelstellingen

Voortbouwend op de EU-strategie voor Afghanistan 2014–2016 zijn de strategische uitgangspunten van de nieuwe strategie:

- 1) Bevordering van vrede, stabiliteit en regionale stabiliteit;

- 2) Versterking van de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten en bevordering van behoorlijk bestuur en ondersteuning van de positie van de vrouw;
- 3) Ondersteuning van economische en menselijke ontwikkeling;
- 4) Aanpak van migratievraagstukken.

De HV en de Commissie stellen dat zij zich hiermee richten op elkaar wederzijds versterkende doelstellingen op terreinen waar zij de meest toegevoegde waarde kan bieden.

Op basis daarvan worden de volgende doelen nagestreefd en acties ondernomen:

- 1) Bepaleiten van een inclusief politiek proces dat resulteert in een vredesregeling die via onderhandelingen tot stand komt; bestrijden van de bedreigingen die uitgaan van de drugsindustrie, illegale mijnbouw en andere illegale economische activiteiten; ondersteunen van de corruptiebestrijding; opbouwen van een regionale omgeving die gunstig is voor een vredesproces onder leiding en verantwoordelijkheid van Afghanistan door het aanmoedigen van consensus tussen de belangrijkste regionale overheidsactoren en door steun te verlenen aan de regering en het maatschappelijk middenveld.
- 2) Versterken van het democratisch toezicht op nationaal, provinciaal en districtsniveau; ondersteunen van geloofwaardige, inclusieve en transparante verkiezingen; verbeteren van de capaciteitsopbouw in essentiële instellingen en bestuursstelsels; versterken van de rechtsstaat en de justitiële sector; bescherming en bevordering van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van vrouwen en kinderen, met name in het kader van het vredesproces.
- 3) Opzetten van een transparant economisch kader om investeringen te bevorderen, inkomsten te genereren en financiële middelen toe te wijzen, de weerbaarheid te versterken en de toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en betaalbare, duurzame energie te verbeteren, ook voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen en de regionale connectiviteit te verbeteren.
- 4) Uitvoeren van de gezamenlijke koers van de EU en Afghanistan inzake migratievraagstukken. Vormgeven aan een mondiale aanpak die gebaseerd is op solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheden door de voortzetting en versterking van de samenwerking binnen de desbetreffende internationale kaders en regionale structuren. Ondersteunen van een werkbare oplossing voor de regionale dimensie van het vraagstuk van de Afghanen die onder dwang hun land hebben moeten verlaten door te zorgen voor een geleidelijke, ordelijke, veilige en waardige terugkeer en een duurzame re-integratie vanuit de buurlanden naar Afghanistan.

De HV en Commissie wijzen er verder nog op dat door de nieuwe strategie de EU en haar lidstaten hun acties beter op elkaar kunnen afstemmen en dat daarnaast de inzet en de eigen verantwoordelijkheid van de Afghaanse regering een essentiële factor is voor een succesvolle afloop.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Sinds 2001 zet Nederland zich in voor de stabilisering, democratisering en wederopbouw van Afghanistan, waarbij vanaf het begin duidelijk was dat dat een proces van lange adem zou worden. De nadruk ligt op een geïntegreerde benadering, waarbij de diplomatieke, defensie- en ontwikkelings- sporen niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Nederland draagt op het moment met ongeveer 100 militairen bij aan NAVO-missie *Resolute Support* voornamelijk gestationeerd op het HQ van Train, Advice, Assist and Command North (TAAC-N) in Mazar e-Sharif in Noord-Afghanistan, onder Duitse leiding. In 2018 zal de Nederlandse inzet worden gecontinueerd.¹ De diplomatieke inzet richt zich op verzoening, regionale samenwerking, mensenrechten en gender. De ontwikkelingssamenwerking inzet bedraagt ongeveer 60 miljoen EUR per jaar. Speerpunt van de ontwikkelingssamenwerking inzet is veiligheid en rechtsorde, met gender als dwarsdoorsnijdend thema en met specifieke aandacht voor sociaaleconomische ontwikkeling, ook met het oog op migratie uit Afghanistan naar Nederland.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van de strategie, maar wil waken voor te abstracte doelstellingen en daarmee gepaarde verwachtingen en wijst op het belang van een inzet die concreet en helder is. Het kabinet deelt de analyse dat de veiligheidssituatie in Afghanistan verslechtert. Dit betekent echter niet dat op de andere vlakken geen vooruitgang wordt geboekt. Het is goed dat de EU vooruitkijkt en zich blijft inzetten voor een stabiel en vredig Afghanistan. De EU-strategie voor Afghanistan zal de uitwerking zijn van de tijdens de internationale donorconferentie in Brussel van oktober 2016 toegezegde EU-steun voor de komende vier jaar. Tijdens deze donorconferentie heeft de internationale gemeenschap zich voor EUR 1,36 miljard gecommitteerd aan ontwikkelingsdoelstellingen in Afghanistan.

Het kabinet kan zich goed vinden in de voorgestelde vier prioriteiten van de EU-strategie; Bevordering van vrede, stabiliteit en regionale stabiliteit; Versterking van de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten en bevordering van behoorlijk bestuur en ondersteuning van de positie van de vrouw; Ondersteuning van economische en menselijke ontwikkeling; Aanpak van migratievraagstukken. Voor Nederland is het met name relevant dat voor onze belangrijke thema's terugkomen en onderwerpen waarop EU-inzet grote toegevoegde waarde heeft zoals op het gebied van mensenrechten en regionale politieke samenwerking. Ook is strategie van belang om donorcoördinatie te bevorderen tussen EU-landen. De EU-strategie is daarmee in lijn met het Nederlandse beleid op Afghanistan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 18 juli 2016 zijn conclusies aangenomen, waarin – in lijn met de gezamenlijke mededeling – de Raad heeft vastgesteld dat de EU en de lidstaten betrokken zullen blijven bij de ontwikkeling van Afghaanse instellingen en het uitbouwen van een Afghaanse staat.² In de Raadsconclusies wordt verwezen naar de aanpak van het migratievraagstuk.

De EU-strategie voor Afghanistan vormt de uitwerking van de door de EU tijdens de internationale donorconferentie in Brussel van oktober 2016 toegezegde steun aan Afghanistan voor de komende vier jaar.

Er is brede consensus over de algemene inzet zoals weergegeven in de mededeling. Lidstaten onderschrijven de elementen voor de strategie en benadrukken het belang van Afghaans *ownership* en betrokkenheid van

¹ Brief van 11 september 2017 over de Verlenging Nederlandse bijdrage aan Resolute Support Mission (RSM) (Kamerstuk 27 925, nr. 611).

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11245-2016-INIT/nl/pdf>

regionale partners. Ook verwelkomen lidstaten de aandacht voor vrouwenrechten. Ook wordt de aandacht voor migratie in de mededeling verwelkomd.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling raakt aan diverse beleidsterreinen, vooral aan de bevoegdheid van de EU m.b.t. het Gemeenschappelijk Buitenland en Veiligheidsbeleid (GBVB), maar ook aan de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht, en Ontwikkelingssamenwerking. Dit zijn gedeelde bevoegdheden van de EU en de lidstaten (zie art. 4 VWEU). De EU is bevoegd op deze terreinen. Voor wat betreft het GBVB (artikel 2, lid 4 VWEU), 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 (artikel 4, lid 4, VWEU) geldt dat het optreden van de Unie de lidstaten niet belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Gelet op de grote belangen van de EU bij een veilig, stabiel en democratisch Afghanistan is een uniforme Europese aanpak noodzakelijk, aanvullend op de inzet van individuele lidstaten. De EU kan vanwege haar gewicht en scala aan instrumenten, meer bereiken dan individuele lidstaten afzonderlijk.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De voorgestelde inzet is volgens Nederland noodzakelijk en evenredig om de gezamenlijke doelen te bereiken. Om invulling te geven aan de rol van de EU in het kader van het GBVB en een optimale synergie te zoeken met de inzet van lidstaten, is het logisch en noodzakelijk om de strategische uitgangspunten te formuleren. De EU gaat hierin niet verder dan op dit moment haalbaar is door het bestaand instrumentarium voor dergelijke doeleinden in te zetten. Wel wil het kabinet waken voor te abstracte doelstellingen en daarmee gepaarde verwachtingen en wijst op het belang van een inzet die concreet en helder is.

d) Financiële gevolgen

In de mededeling worden de lijnen weergegeven van een toekomstige inzet, zonder hier de financiële implicaties van te schetsen. Er zijn vooralsnog geen financiële consequenties voor de Nederlandse begroting. Als deze mededeling toch budgettaire gevolgen voor Nederland zou hebben, worden deze ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Er zijn geen gevolgen t.a.v. regeldruk en administratieve lasten.