

Vergaderjaar 2019–2020

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2837

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2019

Hierbij heb ik het genoegen u, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, het rapport «The Dutch contribution to the European Neighbourhood Policy 2011–2017»¹ en de beleidsreactie daarop aan te bieden. Het rapport betreft een beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet op en effectiviteit binnen het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) in de periode 2011–2017, uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het startpunt van de evaluatie is de herziening van het ENB in 2011. De evaluatie bestrijkt ook de tweede herziening van het ENB in 2015.

Vooreerst biedt de doorlichting een overzicht van de ontwikkeling van het ENB in de jaren 2011–2017 en bespreekt vier factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van het ENB. Vervolgens richt IOB zich op de vraag op welke manier en in welke mate de Nederlandse inzet in Brussel heeft bijgedragen aan het vergroten van die effectiviteit. Op ieder van de vier factoren komt IOB tot enkele conclusies en daarop volgende aanbevelingen. In deze beleidsreactie gaat het kabinet graag per factor in op de conclusies en aanbevelingen. De appreciatie wordt voorafgegaan door een algemene schets van de ontwikkeling van het ENB in de periode 2011–2017.

Europees Nabuurschapsbeleid

Het Europees nabuurschapsbeleid werd gelanceerd in 2004 om bij te dragen aan een stabiele, veilige, vrije en welvarende regio rond de Unie door het versterken van de relaties met de landen in de nabuurschapsregio via politieke associatie en economische integratie. Deze samenwerking is geen voorportaal voor EU-lidmaatschap. De landen die vallen

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

onder het nabuurschapsbeleid zijn, in het oosten: Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland, en in het zuiden: Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, de Palestijnse gebieden, Syrië en Tunesië. Omdat de EU met het nabuurschapsbeleid, ondanks de herziening in 2011, niet voldoende in staat bleek een effectief antwoord te bieden op de tumultueuze ontwikkelingen in veel nabuurschapslanden, werd in 2015 besloten tot een nieuwe herziening. Nederland speelde in dit proces een actieve rol en zette in op een meer op maat gesneden aanpak waarbij de Unie sneller, flexibeler en gerichter zou optreden, met een juiste focus op de belangen en waarden van de Unie.²

Het kabinet is altijd voorstander geweest van een Europees nabuurschapsbeleid. De EU heeft – meer dan wanneer Nederland alleen opereert – veel te bieden in de relatie met de nabuurschapslanden. Economische, politieke, justitiële, culturele en andere vormen van samenwerking verschaffen de *leverage* partnerlanden ervan te overtuigen zich te committeren aan in de EU geldende normen en standaarden, vooral op het gebied van mensenrechten en rechtsstaat. Het kabinet verwelkomde de herziening van het ENB in 2015 omdat daarmee meer differentiatie werd aangebracht tussen de partnerlanden en de relaties meer op gelijkwaardigheid werden gestoeld.³ De herziening van het nabuurschapsbeleid betekende ook een toegenomen aandacht voor de *incentive based* benadering. Het principe van deze benadering is dat additionele steun wordt geboden aan partnerlanden die commitment tonen aan de hervormingsagenda. Andere kant van dezelfde medaille is dat passende maatregelen worden genomen indien hervormingen achterblijven of landen in een neergaande democratische spiraal terecht komen.

Nederlandse inzet bij het Europees Nabuurschapsbeleid

In hoofdstuk 4 van de beleidsdoorlichting richt IOB zich specifiek op de Nederlandse bijdrage aan het ENB. IOB hanteert vier factoren op basis waarvan het tot conclusies en aanbevelingen komt over de effectiviteit van de Nederlandse inzet binnen het ENB:

1. De manier waarop de EU het principe van conditionaliteit toepast.
2. De mate van beleidscoherentie tussen de EU en haar lidstaten, en binnen de verschillende beleidsterreinen waar de EU zich op richt.
3. De mate van «eigenaarschap» in de ENB-landen.
4. De rol van externe actoren in de nabuurschapsregio.

Het onderzoek werkt vanuit de premisse dat wanneer Nederland constructief bijdroeg aan de vier voornoemde factoren, dit de kans op een positieve Nederlandse bijdrage aan het ENB vergrootte. Het kabinet deelt de analyse van IOB dat het noodzakelijk is een indirecte benadering te hanteren. Het kabinet is het met IOB eens dat het niet mogelijk is om ontwikkelingen binnen en consequenties van het ENB, en de Nederlandse bijdrage hieraan, in isolement te bezien en te analyseren. Noch is het mogelijk één-op-één causale verbanden te leggen tussen de uitvoering van het ENB en complexe ontwikkelingen in ENB-landen.

Het kabinet meent wel dat in het onderzoek scherper onderscheid gemaakt had kunnen worden tussen de relaties die de EU onderhoudt met ieder van de nabuurschapslanden. De context in ieder nabuurschapsland is verschillend, wat van invloed is op de inhoud, uitvoering en effectiviteit van het ENB ter plaatse. Niettemin snijdt IOB enkele relevante uitdagingen aan en verwelkomt het kabinet de aansporing om nog bewuster na te

² Zie Kamerstuk 22 112, nr. 1961

³ Zie Kamerstuk 22 112, nr. 2031

denken over zijn informatiepositie en de effecten van het vasthouden aan het conditionaliteitsprincipe.

Dat de samenwerking met de nabuurschapslanden gebaseerd moet zijn op voortgang op overeengekomen hervormingen, staat voor het kabinet buiten kijf. Ook in de onderhandelingen voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader tracht Nederland deze benadering te verankeren in het nieuwe financiële instrument voor het Europese externe beleid NDICI (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument), waarin het huidige Europese Nabuurschapsinstrument naar verwachting op gaat.

Conclusies en aanbevelingen

Op ieder van bovenstaande vier overwegingen komt IOB tot een hoofdconclusie en bijbehorende aanbevelingen. Hieronder volgt een stapsgewijze kabinetsreactie op ieder van deze conclusies en aanbevelingen.

Conditionaliteit

De effectiviteit van EU conditionaliteit onder het ENB was beperkt in de periode 2011–2017, vooral bij het bevorderen van democratie en mensenrechten. Echter, Nederland bleef voorstander van de toepassing van zowel negatieve als positieve conditionaliteit.

IOB stelt dat uit EU-evaluaties en academische literatuur blijkt dat de toepassing van conditionaliteit binnen het ENB maar beperkt invloed heeft gehad op democratische hervormingen in nabuurschapslanden. Een van de verklaringen die IOB hierbij aandraagt is dat in veel landen de kosten van binnenlandse hervormingen zwaarder zouden wegen dan de voordelen die samenwerking met de EU biedt.

IOB merkt terecht op dat Nederland na de ENB-herzieningen van 2011 en 2015 streefde naar een meer pragmatische en realistische en minder rigide toepassing van conditionaliteit in de relatie met landen waar achteruitgang plaatsvond (negatieve conditionaliteit) of waar juist positieve ontwikkelingen waarneembaar waren (positieve conditionaliteit). Het kabinet onderschrijft, zoals IOB stelt, dat het in de praktijk niet eenvoudig is deze nieuwe benadering te operationaliseren. Gezien de complexe dynamiek in ENB-landen leiden positieve of negatieve prikkels niet altijd en overall in dezelfde mate tot resultaat: de context in ieder land maakt een *tailormade* benadering noodzakelijk.

Het kabinet onderschrijft echter niet de stelling van IOB dat conditionaliteit over het algemeen niet effectief was in het bevorderen van democratische hervormingen. Positieve noch negatieve ontwikkelingen op democratisch vlak kunnen één op één worden toegeschreven aan de toepassing van conditionaliteit. Partnerlanden bepalen hun eigen beleid en doen dat op basis van verschillende factoren. Het Europees nabuurschapsbeleid, dat voorziet in extra engagement volgend op hoopvolle ontwikkelingen dan wel in maatregelen na negatieve ontwikkelingen, is één van die factoren. Bovendien geeft de studie van IOB geen antwoord op de vraag of partnerlanden er beter voor zouden hebben gestaan wanneer Nederland minder strikt vast zou hebben gehouden aan het conditionaliteitsprincipe.

Het kabinet blijft hechten aan het toepassen van conditionaliteit (zowel positief als negatief). Het kabinet verwacht van de EU dat het haar drukmiddelen inzet om gewenste veranderingen in nabuurschapslanden te helpen realiseren. Om legitimiteit te behouden is het daarbij wel van belang dat conditionaliteit consequent wordt toegepast, ook al is niet in

iedere situatie vooraf te voorspellen wat de uitwerking zal zijn. In dit beleid heeft het kabinet in de afgelopen jaren dikwijls in uw Kamer een medestander gevonden. Zo verzocht de Kamer het kabinet in 2014 in een nader gewijzigde motie zich er hard voor te maken dat een aantal door de EU genomen restrictieve maatregelen als gevolg van de verslechterende mensenrechtensituatie in Egypte niet zou worden teruggedraaid zolang de situatie niet verbeterde⁴. Een precieze voorspelling van wat deze maatregelen uiteindelijk voor uitwerking zouden hebben was op dat moment niet te geven.

Ook de Europese Commissie hecht, mede op aandringen van Nederland, aan toepassing van het conditionaliteitsprincipe. Zo besloot de Commissie in 2015 om de budgetsteun (à EUR 70 miljoen) aan het Moldavische Ministerie van justitie te bevriezen vanwege achterblijvende rechtsstaat-hervormingen. In de daaropvolgende jaren heeft de Commissie op verschillende momenten concrete maatregelen genomen, vooral in de vorm van het korten of bevriezen van financiële steun, in reactie op zorgelijke ontwikkelingen in Moldavië. Na de vorming van een nieuwe democratische coalitie in de zomer van 2019 besloot de Commissie, mede met steun van Nederland, juist weer extra toenadering te zoeken tot Moldavië. In Moldavië lijkt aldus een correlatie te bestaan tussen het toepassen van conditionaliteit en de democratische ontwikkelingen.

In Oekraïne heeft de EU de uitkering van Macro-Financiële Assistentie (MFA) aan Oekraïne gekoppeld aan de voortgang die wordt gemaakt op verschillende onderdelen van het hervormingsproces, bijvoorbeeld de aanpak van corruptie en het versterken van het bestuur van staatsbedrijven. EU-MFA is daarnaast gekoppeld aan de toekenning van leningen door het IMF, die op hun buurt ook weer afhangen van voortgang in het hervormingsproces. Via dit mechanisme kan de EU, samen met het IMF, druk houden op het hervormingsproces. Dat heeft er onder meer aan bijgedragen dat Oekraïne een aantal belangrijke wetten doorvoerde.

Niettemin constateert IOB aldus dat ruimte is voor versterking van de effectiviteit van conditionaliteit. Op basis van de hierboven beschreven analyse komt IOB tot de volgende beleidsaanbeveling: om conditionaliteit werkelijk strategisch en contextspecifiek te kunnen toepassen dient de EU haar informatiepositie te verbeteren. Dat betekent dat de EU meer inzicht moet krijgen in a) haar invloed in individuele partnerlanden, b) relevante politieke en economische ontwikkelingen in individuele partnerlanden, en c) huidige en toekomstige *windows of opportunities* en risico's ten aanzien van partnerlanden en de bredere nabuurschapsregio.

Het kabinet omarmt deze aanbeveling gedeeltelijk. Er is ruimte voor meer gedetailleerde en omvattende rapportages – al dan niet uitgevoerd door externe partijen, zoals IOB adviseert – over de nabuurschapslanden waarin aandacht wordt besteed aan structurele lange termijn ontwikkelingen. Tegelijkertijd gebeurt er al veel. BZ schakelt met grote regelmaat externe onderzoeksinstellingen in om ontwikkelingen, zowel korte als langetermijn, in voor Nederland prioritaire landen te duiden. Een voorbeeld is het PROGRESS-programma van het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat richt zich op 5 thema's: Geopolitiek en Global Governance, Europa en haar burens, de toekomst van Europa en de EU, Veiligheid en Defensie, Strategische Monitoring.

Op Europees niveau laten EU-delegaties ter plaatse in samenwerking met de lidstaten regelmatig hun licht schijnen over structurele politieke en economische ontwikkelingen in nabuurschapslanden. Deze rapportages

⁴ Kamerstuk 32 735, nr. 120

vormen vaak het uitgangspunt voor EU-interne discussies. Tot slot zetten ook de Nederlandse vertegenwoordigingen in de nabuurschapslanden zich actief in om langere termijn ontwikkelingen te duiden.

Coherentie

Het ENB werd geplaagd door zwakke coherentie. Echter, waar mogelijk droeg Nederland positief bij aan de beleidscoherentie.

IOB stelt dat het ENB er niet volledig in slaagde te fungeren als omvattend kanaal voor contacten met de nabuurschapsregio. Bovendien, zo stelt IOB, was de bilaterale inzet van lidstaten richting de nabuurschapslanden niet altijd in overeenstemming met EU beleidsprincipes. Dit had onder andere tot gevolg dat lidstaten «moeilijke boodschappen» over mensenrechtenschendingen veelal aan de Commissie en EDEO overlieten. Volgens IOB was de Nederlandse bilaterale inzet richting de nabuurschapsregio wel grotendeels complementair aan de ENB-inzet.

Het kabinet verwelkomt deze conclusie en is blij dat IOB erkent dat Nederlandse ambassades overwegend vocaal waren in geval van mensenrechtenschendingen en dat de bilaterale instrumenten MATRA en Shiraka goeddeels aansloten bij de bredere EU-inzet. In dit kader noemt het kabinet ook graag nog het mensenrechtenfonds. Een aanzienlijk deel van de middelen uit dit fonds wordt besteed in nabuurschapsregio.

Niettemin zou de effectiviteit van de Nederlandse inzet volgens IOB kunnen worden verbeterd, onder andere door meer werk te maken van *joint programming*. IOB wijt de beperkte Nederlandse bijdrage aan *joint programming* onder andere aan de beperkte personele capaciteit op veel vertegenwoordigingen.

IOB adviseert het kabinet concreet in de nabuurschapslanden nog explicieter aansluiting te zoeken bij de inzet van de EU-instituten en andere lidstaten. Om beleidscoherentie te vergroten zou Nederland kunnen oproepen tot (nog) meer informatiedeling en het formuleren van meer gezamenlijke rapporten.

Het kabinet neemt deze aanbeveling ter harte. Zoals eerder in deze reactie gemeld worden gezamenlijke analyses al met grote regelmaat opgesteld. Het kabinet herkent dat er af en toe licht zit tussen de boodschappen die lidstaten bilateraal afgeven en de overeengekomen EU-lijn. Indien dergelijke discrepanties worden gesignaleerd brengt Nederland dat op, tijdens EU-vergaderingen ter plaatse of in Brussel.

Omdat de slagkracht van Nederland niet zo groot is als die van de Unie als geheel wint de Nederlandse inzet aan kracht als zij zo veel mogelijk complementair is aan de EU-inzet. Zoals IOB terecht stelt gelooft het kabinet onder omstandigheden in de meerwaarde van *joint programming* en draagt hier waar mogelijk aan bij. Tegelijkertijd merkt IOB terecht op *joint programming* om uiteenlopende redenen in veel nabuurschapslanden nog niet volledig tot wasdom is gekomen. *Joint Programming* is ook niet in alle situaties de geëigende weg om te komen tot meer eigenaarschap onder ENB-landen.

Commissie en EDEO ondernemen in een groot deel van de nabuurschapsregio pogingen om de bilaterale inzet van lidstaten en de EU-inzet al zo veel mogelijk te stroomlijnen. Dit heeft in vier landen (Egypte, Moldavië, Tunesië en de Palestijnse gebieden) geleid tot *Joint Programming Documents*. Goede samenwerking en afstemming zijn niet per definitie afhankelijk van het bestaan van een joint programming document. Op de website van de EU is in de *Joint Programming Tracker* te zien welke

initiatieven er in de nabuurschapsregio precies worden ontplooid en welke lidstaten erbij betrokken zijn.⁵ Nederland heeft vooral in de Palestijnse gebieden een constructieve bijdrage kunnen leveren, onder andere doordat Nederland een aanzienlijke donor is.

IOB stelt in haar aanbeveling tot slot dat de omvang van de bilaterale steun en de capaciteit van de Nederlandse vertegenwoordigingen dusdanig moet zijn dat Nederland daadwerkelijk invloed kan uitoefenen op de implementatie van het Europees Nabuurschapsbeleid. Dat streven heeft het kabinet zeker. Na de onder het kabinet Rutte II noodzakelijke krimp van het postennet is inmiddels weer ruimte voor intensivering in de voor Nederland prioritaire landen. Daarbij is veel aandacht uitgegaan naar de ring van instabiliteit rond Europa.⁶ Veel van de vooral zuidelijke nabuurschapslanden bevinden zich in deze ring. De Nederlandse aanwezigheid in de oostelijke nabuurschapsregio is beperkter. Nederland heeft in drie van de zes landen een ambassade. Wel werden in 2016 in Minsk en in 2017 in Chisinau ambassadekantoren geopend.

Eigenaarschap

ENB-eigenaarschap in partnerlanden was zwak. Nederlandse steun voor het ENB-eigenaarschap door overheden in nabuurschapslanden was inconsistent. Echter, Nederlands slaagde er wel in lokaal eigenaarschap onder «civil society actors» te stimuleren.

Ondanks de herziening van het ENB in 2015, waarin werd vastgesteld dat een meer gedifferentieerde benadering van de nabuurschapslanden vereist was, stelt IOB dat het huidige ENB nog altijd een te generieke inslag lijkt te hebben. Deze benadering zorgt er volgens IOB voor dat partnerlanden zich te weinig «eigenaar» van het ENB voelen. Dit gevoel wordt versterkt door de prominente rol die conditionaliteit in het ENB speelde en nog speelt, zo meent IOB. Het ondersteunen van het maatschappelijk middenveld in de nabuurschapsregio is één van de manieren om bij te dragen aan een versterkt gevoel van eigenaarschap van het ENB. Dat Nederland hier in de gehele nabuurschapsregio op inzet heeft derhalve aan deze doelstelling bijgedragen, aldus IOB.

Om het gevoel van eigenaarschap verder aan te scherpen adviseert IOB het kabinet meer flexibiliteit en vrijheid te verlenen aan de Commissie en EDEO in hun contacten met de autoriteiten in de nabuurschapslanden. Stringente onderhandelingsmandaten beperken volgens IOB de mogelijkheid om adequaat in te spelen op veranderende omstandigheden en op het wensenpakket van de individuele nabuurschapslanden.

Het kabinet neemt met interesse kennis van deze aanbeveling. Het kabinet streeft ernaar de effectiviteit van het extern optreden van de Unie zoveel mogelijk te optimaliseren. In deze tijden van afnemend vertrouwen in de multilaterale wereldorde en grensoverschrijdende uitdagingen is het nodig beleidsthema's aan elkaar te verbinden en drukmiddelen in te zetten om veranderingen te realiseren.

Het kabinet is voorstander van een zo effectief mogelijk buitenlands beleid van de Unie, vooral ook dicht bij huis in de landen van het ENB. Het Kabinet is daarom pleitbezorger van een daadkrachtige EDEO en Commissie. Een effectief nabuurschapsbeleid kan echter niet zonder voldoende draagvlak daarvoor in de lidstaten. Altijd moet het midden

⁵ Capacity4Dev, EU Joint Programming: <https://europa.eu/capacity4dev/joint-programming-tracker/>

⁶ Zie Kamerbrief uitbreiding en versterking postennet, Kamerstuk 32 734, nr. 32.

worden gezocht tussen flexibiliteit en vrijheid voor de instellingen enerzijds en draagvlak in de lidstaten en democratische controle door nationale parlementen anderzijds.

Tot slot zal het kabinet, overeenkomstig de aanbeveling van IOB, blijven zoeken naar mogelijkheden om het *maatschappelijk eigenaarschap* in de nabuurschapslanden te ondersteunen door samenwerking te zoeken met maatschappelijke organisaties, de private sector en lokale autoriteiten.

Externe actoren

Externe actoren oefenden aanzienlijke invloed uit op de nabuurschapsregio. Dit werd aanvankelijk over het hoofd gezien, zowel door de Europese instituties als door de EU-lidstaten, inclusief Nederland.

In het laatste deel van de evaluatie gaat IOB in op de invloed die externe factoren, zoals derde landen, maar ook onvoorziene maatschappelijke ontwikkelingen hebben gehad op de effectiviteit van het ENB. IOB concludeert dat NL tezamen met de andere lidstaten deze invloed aanvankelijk onderschatte. Zo heeft Rusland volgens IOB op verschillende momenten samenwerking tussen de EU en de OP-landen tegengewerkt. Hierbij merkt IOB op dat door Rusland geboden steun regelmatig als aantrekkelijker werd gepercipieerd omdat deze doorgaans niet gebonden was aan conditionaliteiten op democratische hervormingen. Voor wat betreft de zuidelijke nabuurschapsregio wijst IOB vooral op de migratiecrisis en extremisme als externe factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van het ENB. Ook geeft IOB het voorbeeld van Saudi-Arabië als zeer invloedrijke geopolitieke speler in de regio, wier agenda vaak niet overeenkomt met die van Unie.

Volgend op deze conclusie komt IOB tot de aanbeveling dat Nederland de EU moet uitnodigen reguliere updates te verzorgen over de invloed van externe actoren en factoren in zowel de zuidelijke als de oostelijke nabuurschapslanden. Dit zou de Unie moeten helpen bij het vaststellen van de mate van *leverage* en invloed die de EU in de nabuurschapsregio heeft.

Het kabinet deelt de observatie van IOB dat externe mogelijkheden in bepaalde nabuurschapslanden invloed uitoefenen die niet altijd overeen komt met de belangen van de Unie. Hierbij moet wel opgemerkt dat de relatie met geen enkel nabuurschapsland hetzelfde is. Daardoor kunnen niet eenvoudig algemene conclusies worden getrokken over de invloed van externe factoren en actoren in de nabuurschapsregio: hun invloed kan in de loop van de tijd verschillende vormen aannemen, verschillen in intensiteit en zich op verschillende thema's richten.

Wel is het kabinet met IOB van mening dat een goede informatiepositie van de EU instellingen en de EU lidstaten over dergelijke externe invloeden van belang is. De reguliere updates waar IOB naar verwijst worden in feite al verzorgd, al wordt dat doorgaans vooral per land gedaan in de daarvoor aangewezen raads werkgroep, op het niveau van PSC of COREPER. Ook worden strategische veiligheidsanalyses gedeeld door INTCEN. INTCEN is een analytisch veiligheidsorgaan binnen de EU dat op basis van de bijdragen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de Europese lidstaten, strategische analyses opstelt ten behoeve van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid, inclusief op het gebied van terrorismebestrijding.

In de gehele nabuurschapsregio is de invloed van Rusland op de landen van het Oostelijk Partnerschap waarschijnlijk het meest nadrukkelijk.

Hoewel het kabinet van mening is dat het Oostelijk Partnerschap (OP) gericht moet zijn op het vergroten van democratie en welvaart in de OP-landen, moeten we onze ogen niet sluiten voor de geopolitieke ambities van Rusland. Het kabinet is ervan overtuigd dat door middel van samenwerking op diverse terrein de rechtsstaat en economie van de OP-landen zodanig kan worden versterkt, waardoor zij weerbaarder zullen zijn tegen externe invloeden. Hetzelfde geldt voor de zuidelijke nabuurschapsregio waar Iran en Saudi-Arabië de meest uitgesproken regionale geopolitieke agenda nastreven.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok