

Binnen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken bestond bij vier fracties de behoefte de minister van Buitenlandse Zaken enkele vragen en opmerkingen voor te leggen inzake de brief over de instrumenten van het extern beleid van de Europese Unie voor de periode 2014–2020 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 837) en het Fiche over de Mededeling inzake de Comprehensive approach (geïntegreerde benadering) gericht op inzet in conflict- en crisisgebieden (Kamerstuk 22 112, nr. 1778).

De voorzitter van de commissie,
Eijsink

De adjunct-griffier van de commissie,
Wiskerke

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brieven van de regering inzake de instrumenten van het extern beleid van de Unie 2014–2020 en de geïntegreerde benadering gericht op inzet in conflict- en crisisgebieden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken de datum 24 januari 2014. De leden van de fractie van de PvdA vinden het een goede zaak dat de overeengekomen instrumenten volgens de Minister Europese samenwerking op extern terrein zullen versterken.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van de brieven van de Minister van Buitenlandse Zaken over de mededeling inzake de geïntegreerde benadering in het EU-buitenlandbeleid en over de instrumenten van het extern beleid van de EU voor de periode 2014–2020. Over beide brieven hebben deze leden een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de Fiche: Mededeling inzake de comprehensive approach (geïntegreerde benadering) gericht op inzet in conflict- en crisisgebieden, alsmede de brief over de Instrumenten van het extern beleid van de Unie 2014–2020 verstuurd op 24 januari.

Het Meerjarig Financieel Kader (MFK)

De leden van de fractie van de PvdA vragen het de Minister of kan worden toegelicht waarom is besloten tot verlaging van het ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI) met 0.5%? Dit betreft een daling van het budget van ongeveer 1,5 miljard euro. Welke uitgaven zullen niet meer worden gedaan?

De leden van de PvdA-fractie achten het van groot belang dat toetredende lidstaten door de Europese Unie worden ondersteund in het toetredingsproces. Waarom is besloten tot een verlaging van het IPA budget? Wat zijn volgens de Minister de gevolgen van een verlaging van het IPA budget voor toetredende landen? Zal de performance reward volgens de Minister leiden tot een verbetering in kostenefficiëntie? De leden van de PvdA fractie vragen waarom het budget voor het Europees Instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR) gelijk is gebleven binnen het MFK? Waarom acht de Minister de focus op democratie en mensenrechten vergroot, terwijl het budget voor EIDHR gelijk is gebleven?

De leden van de SP-fractie lezen dat Nederland vooral mogelijkheden tot bezuinigen zag in het pre-toetredingsinstrument (IPA) en in het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI). Deze leden vragen de Minister welke motivatie er aan dit besluit vooraf ging.

Onderhandelingsresultaten

De leden van de VVD-fractie zien de Europese dienst voor extern optreden als een goede manier om door samenwerking geld te besparen via gezamenlijk gebruik van de infrastructuur ter plaatse en samen te werken bij de consulaire dienstverlening. Ook zien de leden van de VVD-fractie voor de dienst een rol weggelegd om het internationaal opererende bedrijfsleven te faciliteren bij het zaken doen met landen buiten de Europese Unie. In dat licht steunen de leden van de VVD-fractie de Nederlandse inzet om de instrumenten van het extern beleid van de Unie

flexibeler en slagvaardiger te maken. Hierin moet de behartiging van gezamenlijke economische, migratie- en veiligheidsbelangen centraal staan.

Met behulp van verschillende instrumenten geeft de Europese Unie vorm aan haar extern beleid. Mede dankzij de Nederlandse inzet komt er meer aandacht voor conditionaliteit. De leden van de VVD-fractie steunen een incentive based benadering. De leden van de VVD-fractie achten het wel van groot belang dat steun voor landen die onvoldoende hervormingen toepassen, snel wordt stopgezet. Tegenover more for more, moet een geloofwaardige en consequente less for less benadering staan. Kan de Minister voorbeelden geven van bevrozing van steun in dit kader binnen het ENI en IPA?

Over begrotingssteun als hulpmodaliteit zijn de leden van de VVD-fractie, zoals vermoedelijk bekend, verre van enthousiast. Begrotingssteun maakt regeringen afhankelijk van Europese steun. De leden van deze fractie zijn daarom van mening dat er effectievere alternatieven voorhanden zijn om hervormingen af te dwingen en invloed in partnerlanden te bewerkstelligen.

In de brief over de instrumenten van het extern beleid van de EU voor de periode 2014–2020 lezen de leden van de SP-fractie dat de incentive based benadering (meer steun voor landen die goed hervormen; minder steun waar hervormingen uitblijven of stagneren) is opgenomen in het Nabuurschapsinstrument. Aangezien in de vorige periode (2007–2013) ook sprake was van dergelijke voorwaardelijkheid vragen de leden van de SP-fractie wat hier nu precies veranderd is. Deze leden zouden het een goede zaak vinden als er meer mogelijkheden zijn om deze voorwaardelijkheid daadwerkelijk toe te passen. Kan de Minister aangeven of dit het geval is en zo ja, hoe de mogelijkheden tot toepassing van dit belangrijke principe precies zijn uitgebreid? Hoe is voor de periode 2014–2020 de besluitvorming geregeld om over te gaan op toepassing van dit principe? Hoe wordt hiertoe besloten?

De leden van de SP-fractie staan kritisch tegenover het externe EU-beleid als het om ontwikkelingssamenwerking gaat. De leden zijn van mening dat het bilaterale of multilaterale kanaal in veel gevallen te verkiezen is boven het Europese kanaal.

De bilaterale hulprelaties met landen die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren worden stopgezet of afgebouwd, zo lezen de leden van de SP-fractie. Deze leden vragen welke indicatoren richtinggevend zijn voor het overgaan tot stopzetten of afbouwen van financiering. Spelen de speerpunten zoals opgenomen in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid hierin een rol? Hoe verhoudt het stopzetten of afbouwen van bilaterale relaties zich tot hoe nu wordt omgegaan met sancties? Wordt er ook rekening gehouden met de looptijd van projecten als tussentijds bepaalde financiering wordt opgeschort? Onder welke voorwaarden kunnen landen waarmee de bilaterale hulprelaties zijn stopgezet nog wel in aanmerking komen voor fondsen onder thematische programma's van het DCI?

De leden van de SP-fractie lezen dat het pakket dat werd overeengekomen door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, gekenmerkt wordt door een strikte benadering van begrotingssteun waarbij de stand van zaken met betrekking tot democratie, mensenrechten, rechtsstaat en goed bestuur meegewogen worden. Deze leden vragen welke overwegingen precies een rol spelen in het beperken of stopzetten van begrotingssteun indien bepaalde landen slecht scoren op één of meer van deze waarden. Indien de begrotingssteun wordt stopgezet, wordt er dan ook gekeken naar de mogelijkheden om te compenseren via andere kanalen die een bijdrage zouden kunnen leveren aan de ontwikkeling van een rechtstaat, zoals het maatschappelijk middenveld? De leden van de SP-fractie lezen immers dat meer focus op de ondersteuning van

maatschappelijke organisaties ook tot één van de kenmerken van het pakket behoort.

Gegeven de weerstand die er was in de Raad en het Europees Parlement tegen het invoeren van een gedifferentieerde benadering in het DCI, vragen de leden van de SP-fractie welke landen hiertegen waren en welke argumenten daarbij aangevoerd werden. In hoeverre heeft deze weerstand beslag gehad op de keuze met betrekking tot de manier waarop het DCI voor de komende periode is vormgegeven?

Instrumenten

Op het Instrument voor pre-toetredingssteun is 11 procent bezuinigd. De leden van de VVD-fractie juichen bezuiniging op dit instrument toe, maar hebben nog steeds vraagtekens bij het ruime budget voor dit instrument. Kan de Minister aangeven, in het geval dat onderhandelingen heel lang duren, hoe lang pre-toetredingsgelden worden uitgekeerd? Is de Minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat het toch niet zo kan zijn dat het oprekken van de toetredingsonderhandelingen financiële voordelen kan opleveren?

Op dit moment is de EU de grootste ontwikkelingsdonor van de wereld. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de Unie dit middel beter moet gebruiken om deugdelijk bestuur, respectering van de mensenrechten en goed beleid te bevorderen. Misbruik en ondeugdelijk beleid moet diplomatieke en financiële consequenties hebben. Verder is ook in dit geval conditionaliteit van groot belang. Om landen verder niet volledig afhankelijk te maken van Europese hulp acht onze fractie het van belang dat het toekennen van ontwikkelingsgeld nadrukkelijk moet worden gekoppeld aan het bevorderen van investeringen en het stimuleren van de handel. Hoe beoordeelt de Minister deze aanpak? Is de Minister van mening dat de EU deze benadering voldoende onderschrijft en uitvoert? In het EIDH heeft Nederland aandacht voor LHBT's verzekerd. De leden van de VVD-fractie dragen de rechten van LHBT's hoog in het vaandel. Graag vernemen de leden van deze fractie op welke manier de aandacht voor LHBT-rechten is opgenomen in het extern optreden van de Unie. Nederland streeft naar meer samenhang bij de inzet van het brede scala aan instrumenten. Ook profileert de Nederlandse regering zich als groot voorstander van de geïntegreerde 3D-benadering. Kan de Minister aangeven op welke manier de Nederlandse economische, migratie- en veiligheidsbelangen worden gediend met een geïntegreerde benadering van deze beleidsinstrumenten? Is de geïntegreerde benadering een doel op zich, of is het van belang dat we samen optrekken als onze belangen op het gebied van economie, migratie en veiligheid hierbij gediend zijn? De leden van de VVD-fractie achten het van groot belang dat Nederland ruim invloed kan uitoefenen op de programmering van EU-fondsen. Uit de brief begrijpt onze fractie dat de Commissie heeft aangegeven graag nauwe betrokkenheid van lidstaten te zien bij de totstandkoming van nieuwe programma's. Het is goed dat Nederland hier maximaal gebruik van maakt om invloed uit te oefenen, zodat de instrumenten van de Unie dusdanig worden ingezet dat ze maximale leverage opleveren. Ook is het van groot belang dat de programmering conform de afspraken wordt uitgevoerd. De leden van de VVD-fractie rekenen erop dat Nederland in beide stadia maximaal gebruik maakt van haar positie om tegen voorstellen als algemene begrotingssteun te stemmen.

De leden van de SP-fractie lezen dat in het DCI expliciet is opgenomen dat de meest behoeftige landen prioriteit krijgen in de procedures voor de toewijzing van middelen. Kan de Minister expliciteren hoeveel van het budget in de minst ontwikkelde landen (MOL's) en in niet-MOL's wordt besteed en in welke sectoren? Kan de Minister tevens per landengroep toelichten wat de effecten waren van dit beleid in de afgelopen periode?

Daarnaast zijn de leden van de SP-fractie benieuwd hoe het beschikbare budget per sector verdeeld wordt. Kan de Minister aangeven hoeveel geld er in het nieuwe DCI beschikbaar blijft voor de sociale sectoren, met name onderwijs en gezondheidszorg? Welk percentage is dit ten opzichte van het gehele budget en ten opzichte van de vorige periode? Klopt het dat er in de periode 2014–2020 geen aparte regeling is voor kinderrechten, maar dat deze uit een meer algemene pot gefinancierd gaan worden? Wat is het oordeel van de Minister hierover? Hoe worden uitgaven aan kinderrechten nu gemonitord?

Nederland heeft bewerkstelligd dat het principe van wederkerigheid beter is vastgelegd in het nieuwe DCI, zo vernemen de leden van de SP-fractie. De mate waarin landen voldoen aan hun internationale verplichtingen en zich houden aan de contractuele verplichtingen met de EU worden voortaan mogelijk meegewogen in de hulprelatie. De leden van de SP-fractie zijn kritisch over een te sterke focus op het principe van wederkerigheid als het gaat om ontwikkelingssamenwerking. De nadruk op de link tussen handel en hulp in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is immers ook gebaseerd op wederkerigheidsrelaties. Hoe rechtvaardigt de Minister de keuze voor een sterkere verankering van het wederkerigheidsprincipe? En hoe wordt er voorkomen dat dit principe op gespannen voet komt te staan met landen die wel hulpbehoevend zijn, maar wegens een gebrek aan middelen niet altijd in staat zijn om aan al hun verplichtingen te voldoen? Welke ruimte ziet de Minister voor coulancebeleid? De leden van de SP-fractie lezen dat het DCI het streven naar een gezamenlijke programmering voor het eerst juridisch heeft vastgelegd. Dit om overlapping te voorkomen. Nederland is daarbij bereid om hier in zijn eigen programmering rekening mee te houden. Kan de Minister toelichten in hoeverre er in de vorige periode sprake was van overlapping? Kan de Minister concretiseren in hoeverre de juridische vormgeving van het DCI doorwerkt in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid? Heeft de gezamenlijke programmering consequenties voor de (balans tussen) de speerpunten zoals opgenomen in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid?

Geïntegreerde benadering

De leden van de VVD-fractie constateren dat met de terugtrekkende beweging van de Amerikanen in onder meer Noord-Afrika de bewaking van de Europese buitengrenzen steeds meer een Europees probleem wordt. De EU is wat de leden van de VVD-fractie betreft daarom gebaat bij een assertief buitenlandbeleid dat gericht is op handels-, migratie- en veiligheidsbelangen. De leden van deze fractie zijn van mening dat Europese landen zoveel mogelijk moeten samenwerken om militair op te kunnen treden als deze belangen aan onze buitengrenzen in het geding zijn. Om een slagvaardig extern optreden op dit vlak te kunnen bewerkstelligen is het van groot belang dat beleid waar mogelijk wordt afgestemd. Veilige buitengrenzen zijn immers in het belang van alle lidstaten.

Tegelijkertijd zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat de Unie ervoor moet waken het extern optreden niet dusdanig uit te breiden dat zij actief wordt op terreinen waar zij minder effectief of zelfs averechts kan optreden. De Unie loopt het gevaar een speler te worden die zich vooral laat kenmerken door veel soft power en weinig hard power. Is de Minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat extern optreden moet worden uitgediept op vlakken waar de EU-lidstaten een gemeenschappelijk belang hebben, maar begrensd dient te worden, daar waar gezamenlijk optreden op het vlak van effectiviteit en slagvaardigheid eerder lijdt onder afstemming?

De Minister constateert dat de samenwerking tussen EDEO en de Europese Commissie «niet altijd vloeiend» verloopt. De leden van de

PvdA fractie vinden het zorgelijk dat dit ten koste gaat van de effectiviteit van het buitenlands beleid van de EU. Deze leden achten het daarom van groot belang dat de samenwerking zo spoedig mogelijk wordt verbeterd. De leden van de fractie van de PvdA vragen de Minister toe te lichten waarom hij vindt dat de samenwerking «niet altijd vloeiend verloopt». Welke maatregelen acht de Minister noodzakelijk om de samenwerking tussen EDEO en de Commissie te verbeteren? Waar zet zij in Europees verband op in?

Ook de leden van de SP-fractie wijzen erop dat in de brief over de mededeling inzake de geïntegreerde benadering is te lezen dat de samenwerking tussen EDEO en de Commissie niet altijd vloeiend verloopt en dat dit ten koste gaat van de effectiviteit van het buitenlands beleid van de EU. De leden van de SP-fractie vragen de Minister wat de belangrijkste oorzaken zijn voor deze moeizame samenwerking. In hoeverre ligt de oorzaak voor deze stroeve samenwerking besloten in de verschillende en geregeld tegengestelde belangen van de afzonderlijke lidstaten?

De leden van de SP-fractie constateren dat de geïntegreerde benadering in relatief korte tijd in ieder geval in theorie zeer populair is geworden in het buitenlandbeleid. Deze leden begrijpen heel goed dat kwesties in samenhang bekeken moeten worden en verschillende beleidsinstrumenten niet onafhankelijk van elkaar moeten worden toegepast. Maar de leden van de SP-fractie wijzen op een schaduwkant van deze geïntegreerde benadering, namelijk mogelijke militarisering van ontwikkelings-samenwerking en hulp. Ziet de Minister dit gevaar ook? Hoe wordt op EU-niveau hiermee rekening gehouden? Is er beleid om dit te voorkomen? De leden van de SP-fractie zijn het zeer eens met het principe dat er geen veiligheid zonder ontwikkeling is en vice versa. Dit roept wel een vraag op, namelijk waar het primaat ligt. Ligt dat bij ontwikkeling of bij veiligheid? Dat grootschalige betrokkenheid van de EU en EU-lidstaten bij derde landen zich vaak niet uitstrekt tot de lange(re) termijn maakt deze vraag extra urgent. Hoe kijkt de Minister hier tegenaan?

Eén van de genoemde stappen in de mededeling inzake de geïntegreerde benadering betreft het opstellen van gemeenschappelijke strategische visies, zoals dat eerder is gebeurd voor de Hoorn van Afrika en de Sahel-regio. De leden van de SP-fractie vragen of de Minister kan aangeven voor welke gebieden/regio's nu aan zo'n strategische visie wordt gewerkt en voor welke gebieden/regio's een dergelijke visie nog ontbreekt?

In de brief over de geïntegreerde benadering is aandacht voor GVDB-missies. Een dergelijke missie, de EUBAM-missie, is nu operationeel in Libië. In officiële stukken wordt het civiele karakter van deze grensbewakingsmissie benadrukt, maar uit een onderzoek van EUobserver (18 november 2013) komt een ander beeld naar voren. Deze missie zou in feite neerkomen op het trainen van paramilitaire groepen, die direct onder het bevel staan van het Libische Ministerie van Defensie. Om die reden zou de EUBAM-missie ook personeel met een militaire achtergrond werven. De leden van de SP hebben hier zorgen over. Klopt het dat deze missie in de praktijk een sterk militair karakter heeft? Worden militaries getraind? Kan de Minister verduidelijken wat precies de aard van deze EU-missie is? Komen er bij deze missie ook huurlingen aan te pas, eventueel ter bescherming van EU personeel? En is er al meer duidelijkheid over mogelijke Nederlandse deelname aan de missie?

De leden van de D66-fractie steunen het streven naar een meer geïntegreerde benadering van het gezamenlijk extern beleid van de Europese Unie. Recente ontwikkelingen in Syrië, maar ook in Oekraïne, benadrukken de waarde van een goed georganiseerd extern beleid. De leden van de D66-fractie kunnen het enkel aanmoedigen dat in deze tijden

de lidstaten hun buitenlandsbeleid zo goed mogelijk op elkaar afstemmen en optimaal gebruik maken van de aanwezige instrumenten binnen dit beleid van de Unie.

De leden van de D66-fractie zien dat enkel wanneer de lidstaten met een gezamenlijke strategische visie samenwerken, zij invloed kunnen uitoefenen op een situatie zoals momenteel in Oekraïne. Echter, de mededeling geeft aan dat de samenwerking tussen de EDEO en de Commissie niet altijd soepel verloopt en de leden van de D66-fractie zien een gemiste kans in het geïntegreerde extern Europees beleid. Ook schetst de mededeling geen goed beeld hoe die relatie tussen de EDEO en de Commissie verbeterd kan worden. Welke mogelijkheid ziet de Minister daartoe?

De leden van de D66-fractie merken daarnaast op dat niet alleen in de relatie tussen de EDEO tot de commissie er een onduidelijk beeld wordt geschetst, maar dat het totale beeld onduidelijk is. Er wordt positief gesproken over de samenhang tussen de instrumenten in het Extern beleid en de wijze waarop er een gedeelde verantwoordelijkheid en inzet bestaat van de verschillende EU-instellingen en lidstaten. De leden van de D66-fractie vragen zich, na het lezen van de mededeling, echter nog steeds af hoe zich dit vertaalt in de praktijk. Wat moet er veranderd worden binnen de organisatorische structuur van het beleid en het institutioneel verband en wat betekent dit concreet?

De leden van de D66-fractie vinden de inhoud van de mededeling weinig ambitieus. De Minister onderstreept dat de opvattingen in de mededeling kansen laat liggen, maar noemt de mededeling een belangrijke nuttige eerste stap in een langer proces. Hoe verhoudt dit zich tot elkaar?

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de Minister de geïntegreerde benadering in de EU in de praktijk een extra stimulans zal geven gezien deze bescheiden mededeling.