

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2336

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling EU Syrië-strategie

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling EU Syrië-strategie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad
Elementen voor een EU-strategie voor Syrië
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 maart 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
JOIN(2017) 11
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1490102238276&uri=CELEX:52017JC0011>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Aanleiding en essentie

De Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger (HV) introduceren in deze mededeling een nieuwe strategie voor de relatie tussen de EU en Syrië. Deze nieuwe strategie bouwt voort op de regionale EU-strategie voor Syrië en Irak en de strijd tegen ISIS¹ uit 2015² en werd aangekondigd door voorzitter van de Europese Commissie Juncker tijdens zijn *State of the Union* toespraak. Het doel van de strategie is het versterken van de rol van de EU, gericht op het vinden van een duurzame politieke oplossing in Syrië binnen het bestaande VN-kader, en het bijdragen aan meer stabiliteit en steun voor de wederopbouw na een vredesakkoord zodra een geloofwaardig transitieproces gaande is.

De HV en de Commissie stellen dat de oorlog in Syrië zorgt voor een voortdurende verslechtering van de humanitaire veiligheidssituatie voor de Syrische bevolking. Als gevolg van het conflict is de maatschappelijke en economische ontwikkeling sterk achteruitgegaan, zijn miljoenen mensen ontheemd en gevlucht en vinden er dagelijks schendingen van mensenrechten en het internationaal humanitair recht plaats. Het conflict heeft ook steeds meer destabiliserende gevolgen voor de buurlanden (en voor de EU) door de ontheemding van mensen, de verspreiding van terrorisme en de verscherping van politieke en sectaire verschillen. Sinds het begin van het conflict is er door de EU en de lidstaten meer dan EUR 9,4 miljard gemobiliseerd om de gevolgen van de Syrische crisis voor Syrië en de regio zo veel mogelijk op te kunnen vangen. Daarmee zijn de EU en haar lidstaten gezamenlijk de grootste donor voor humanitaire- en ontwikkelingssteun.

¹ In internationaal kader hanteert de EU de term Da'esh in plaats van ISIS of ISIL.

² JOIN(2015) 2 – Kamerstuk 22 112, nr. 1949.

Strategische uitgangspunten en doelstellingen

Voortbouwend op de *EU Global Strategy*³ en het herziene EU Nabuurschapsbeleid, zijn de strategische uitgangspunten van de nieuwe strategie:

- 1) Eenheid en territoriale integriteit van de Syrische staat;
- 2) Een democratisch en rechtstatelijk Syrië;
- 3) Diversiteit en inclusiviteit van de Syrische samenleving en overheid;
- 4) Effectief staatsbestel met goed functionerend bestuur, politie en veiligheidsdiensten;
- 5) Stabiel Syrië met een stabiel politiek systeem, sterke economie en goede voorzieningen.

Zodra deze strategische doelstellingen zijn bereikt, kunnen de vluchtelingen en de intern ontheemden op een vrijwillige, waardige en veilige wijze terugkeren, zo stellen de HV en de Commissie.

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

- 1) Beëindiging van het conflict: directe steun aan de gesprekken onder leiding van de VN in Genève om een einde te maken aan de oorlog en de parameters vast te leggen voor een overgangsregering overeenkomstig Resolutie 2254 van de VN-Veiligheidsraad en het communiqué van Genève. De EU voert in samenspraak met de VN een politieke dialoog met belangrijke actoren in de regio. Bij een politieke oplossing zal ook de Syrische bevolking betrokken moeten worden. Zo lang de onderdrukking van de Syrische bevolking voortduurt, blijven de EU-sancties tegen Syrische individuen en entiteiten gehandhaafd. De EU heeft een fonds opgezet ter ondersteuning van het vredesproces en het staakt-het-vuren, ter versterking van de oppositiepartijen, en als bijdrage tot de dialoog met de maatschappelijke organisaties.
- 2) Geloofwaardige en inclusieve politieke transitie. Hiertoe wordt o.a. voortgebouwd op de bestaande inzet op versterking en vereniging van de Syrische oppositie, conform Resolutie 2254 van de VN-Veiligheidsraad, ook met het oog op vertegenwoordiging bij de Genève vredesbesprekingen.
- 3) Bevordering democratie, mensenrechten en maatschappelijk middenveld om een inclusief Syrië te bewerkstelligen. De EU zal maatschappelijke organisaties blijven steunen, onder meer gericht op samenvoeging van de maatschappelijke organisaties in Syrië tot coherente platforms waarmee de doelstellingen beter kunnen worden bevorderd, met speciale aandacht voor deelname van vrouwen, jongeren en minderheden aan een inclusief en democratisch Syrië.
- 4) Nationale verzoening en *accountability*. Vredige co-existentie en een weerbare samenleving zijn essentieel voor een toekomstig democratisch Syrië. Dit kan niet zonder effectieve initiatieven voor *transitional justice* en *accountability* voor oorlogsmisdaden (incl. voor het gebruik van chemische wapens). De EU zal deze initiatieven steunen en voortbouwen op de bestaande inzet op het tegengaan van gewelddadig extremisme, sektarische verdeeldheid en vredesopbouw. Tevens steun voor psychosociale hulp en proces van verzoening in het hele land en steun aan identificatie van vermiste en verdwenen personen.
- 5) Humanitaire situatie van de zwaksten: de EU roept alle partijen op om burgers te beschermen en het internationaal humanitair recht te respecteren, waaronder het volledig verlenen van humanitaire toegang. De humanitaire inzet zal gericht blijven op eerstelijns noodrespons en respons na noodsituaties (levensmiddelen; gezond-

³ «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy.» Zie voor toelichting en appreciatie Kamerstuk 21 501-20, nr. 1140.

- heidszorg; onderdak en non-food-artikelen zoals dekens, matrassen en kookbenodigdheden; water, sanitaire voorzieningen en bescherming). De EU zal tevens levensreddende bijstand blijven verlenen aan de meest kwetsbare Syriërs in post-noodsituaties, zoals langdurige ontheemding en langdurig gebrek aan basisvoorzieningen.
- 6) Weerbaarheid van de Syrische bevolking en overheid ondersteunen, d.m.v. het bevorderen van werkgelegenheid, onderwijs en een sterk Syrisch overheidsapparaat waarin de verschillende groepen voldoende worden vertegenwoordigd.

Wederopbouw en transitie

De EU heeft altijd duidelijk gemaakt dat het niet zal kunnen bijdragen aan wederopbouw alvorens er een «brede, echte en inclusieve politieke transitie in gang is gezet», zo stellen de HV en de Commissie. De wederopbouwsteun is daarom geconditioneerd door een politieke oplossing voor het conflict op basis van Resolutie 2245 van de VN-veiligheidsraad en het Genève Communiqué. Ondertussen zal de EU betrokken blijven bij de post-vredesakkoord-planning om klaar te zijn wanneer het moment daar is, zoals door de gezamenlijke EU-VN-beoordeling van schade veroorzaakt door het geweld, coördinatie met de Wereldbank en verschillende donorconferenties.

Verder zal de EU spreken met de buurlanden van Syrië over de wijze waarop ordelijke terugkeer van vluchtelingen plaats kan vinden. Zodra er sprake is van een politieke transitie, kan de EU stappen zetten voor wederopbouwsteun, waaronder afbouwen van het sanctieregime, hervatten van diplomatieke relaties met de Syrische overheid, en het ter beschikking stelling van steungelden, bijvoorbeeld door het wijzigen van het Madad-fonds (of Syrië Trustfonds), gericht op de ondersteuning van Syrische vluchtelingen, voornamelijk buiten Syrië, waarbij de focus verschuift van de buurlanden naar Syrië intern. De EU-bijdrage zal voornamelijk gefocust zijn op de sectoren: veiligheid, bestuur, verzoening en economisch herstel.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Voor de korte termijn is het voor NL essentieel dat er in Syrië daadwerkelijk een duurzaam staakt-het-vuren komt tussen de gewapende oppositie en het Assad-regime. Het is van groot belang dat humanitaire hulp ongehinderd de bevolking kan bereiken.

Het kabinet zet daarnaast in op een centrale rol voor de VN in de vredesbesprekingen, het belang van accountability en het belang van een politiek proces. Conditionaliteit (voorwaardelijkheid) tussen een te bereiken akkoord over een geloofwaardig en onomkeerbaar proces van politieke transitie en begin van EU-inspanningen op het gebied van wederopbouw is daarbij essentieel. Dit vereist een onderhandeld akkoord, onder auspiciën van de VN, tussen regime en oppositie. In deze context zet Nederland in het bijzonder in op het versterken van de positie van de oppositie aan de onderhandelingstafel. In bilaterale contacten benadrukt Nederland consequent dat zonder geloofwaardige politieke transitie, Syrië in een staat van permanente opstand dreigt te blijven steken en zich nog vele jaren als een broedplaats van terrorisme, exporteur van instabiliteit en toneel van regionale rivaliteit zal doen gelden.

Een geloofwaardig politiek akkoord zal weliswaar door de Syrische partijen zelf onderhandeld moeten worden, maar dient tevens internationaal en regionaal verankerd te zijn. Dit vraagt om een meer eensluidende visie van diverse internationale actoren op de toekomst van Syrië en de positie van Assad dan momenteel het geval is. De komende periode zal de focus moeten komen te liggen op bevordering daarvan. De G7 deed hiertoe ook een oproep tijdens de bijeenkomst op 11 en 12 april 2017.⁴ Gezien de sterk uiteenlopende belangen belooft dit geen geringe opgave te worden.

Tegelijkertijd zet Nederland in op humanitaire hulp, weerbaarheid van de Syrische bevolking en steun aan landen in de regio. Op humanitair vlak heeft Nederland sinds het uitbreken van de crisis ongeveer EUR 380 miljoen bijgedragen aan humanitaire hulp. Op het gebied van weerbaarheid financiert Nederland onder andere UNICEF die in Syrië onderwijs en psychosociale zorg geeft. In de regio zet Nederland in op het versterken van sociaaleconomische weerbaarheid voor zowel gastgemeenschappen als Syriërs. Dit wordt bereikt door het bieden van toegang tot (beroeps)onderwijs, het verbeteren van basisvoorzieningen in gemeentes die veel vluchtelingen opvangen, het verbeteren van het ondernemingsklimaat, het ondersteunen van het lokale mkb, en het scheppen van extra werkgelegenheid.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van de strategie maar wil waken voor te grote vergezichten en daarmee gepaarde verwachtingen en wijst op het belang van een inzet die op korte termijn impact heeft. Het kabinet acht het positief dat de EU in deze snel veranderende realiteit een nieuwe strategie ontwikkelt. Het is goed dat de EU vooruitkijkt en zich voorbereidt op toekomstige ontwikkelingen om daarmee snel handelen mogelijk te maken wanneer de situatie dit toelaat. De politieke- en veiligheidssituatie is echter zodanig dat opheffen van sancties, het aangaan van banden met de Syrische regering en economische samenwerking nog verre toekomstmuziek blijft. Het kabinet stelt zich daarbij op het standpunt dat pas over een eventuele EU-bijdrage aan de wederopbouw in Syrië kan worden gesproken nadat er een akkoord is bereikt over een geloofwaardig en onomkeerbaar proces van politieke transitie. Het is positief dat dit ook in de strategie is opgenomen en het kabinet en zal erop toezien dat hier ook naar gehandeld zal worden.

Het kabinet onderschrijft de in de strategie beschreven centrale rol voor de VN in het politieke proces/de vredesbesprekingen evenals een blijvende inzet op humanitaire hulp. Er is een tekort aan bijna alle basisbehoeften. De aanhoudende gewelddadigheden zorgen ervoor dat het leveren van hulp bemoeilijkt wordt. Bescherming van hulpverleners en burgers is in deze context van het grootste belang. Het is van belang dat de EU en LS de strijdende partijen continu op blijven roepen om zich te houden aan het internationaal humanitair recht, waaronder het verlenen van ongehinderde humanitaire toegang. Het is gezien de hoge noden belangrijk dat de EU deze rol blijft spelen, met steun aan de *Whole of Syria approach* (humanitaire strategie om heel Syrië te voorzien van humanitaire hulp, zowel cross border als vanuit Damascus). Nederland zal daarin zijn verantwoordelijkheid ook blijven nemen. Tevens wijst het kabinet op het belang van voortgezette samenwerking met buurlanden Libanon, Jordanië en Turkije. Hiervoor is minder aandacht in de strategie. Dit geldt ook voor accountability waaronder de

⁴ Zie verklaring: http://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/04/g7_-_joint_communicu_final.pdf.

door de VN ingestelde bewijzenbank⁵. Nederland droeg reeds EUR 1 miljoen hieraan bij en organiseerde op 9 maart jl. in Den Haag een internationale conferentie met 63 landen en een dertigtal NGO's.

Hoewel de mededeling vooral gericht is op Syrië wijst het kabinet op het belang van het voortzetten en waar mogelijk verder uitbouwen van de samenwerking met de buurlanden van Syrië, onder meer op het gebied van terrorismebestrijding en opvang van vluchtelingen. De inspanningen van deze landen zijn enorm. Zij vangen het overgrote deel van de Syrische vluchtelingen al jarenlang op. De verwachting is dat deze situatie de komende jaren zal voortduren. Zoals in de mededeling gesteld, erkent de EU de inspanningen van de opvanglanden en verleent op grote schaal steun. De brede EU-samenwerkingsrelaties met Jordanië en Libanon zijn hiervan een goed voorbeeld, evenals de in 2016 operationeel geworden «Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije». Nederland steunt de huidige EU-aanpak en is van mening dat voortzetting hiervan noodzakelijk is voor zowel vluchtelingen als gemeenschappen die hen opvangen in de komende jaren.

De EU zal de weerbaarheid van de Syrische burgerbevolking blijven steunen. Het kabinet onderschrijft het belang van deze inzet. Er zal aandacht blijven voor het creëren van banen en verstrekking van onderwijs met inbegrip van basis- en hoger onderwijs, de ontwikkeling van vaardigheden, beroepsopleiding en psychosociale steun voor Syrische kinderen en jongeren, alsook specifieke acties die gelijke toegang tot onderwijs voor meisjes bevorderen. Dit sluit aan bij Nederlandse bilaterale steun op dit vlak.

Aangezien de strategie een herziening is van de onderdelen met betrekking tot Syrië van de regionale EU-strategie voor Syrië en Irak en de strijd tegen ISIS wordt over dit laatste weinig uitgeweid. Omdat de regionale strategie blijft bestaan, blijft daarmee ook het staande beleid in stand. Het kabinet wijst desondanks op het belang dat de aandacht voor dit onderwerp onverminderd groot moet blijven. Nederland pleit voor samenhang en complementariteit tussen de EU, de VN en de diverse sporen van de anti-ISIS coalitie, ook het militaire spoor. Via de anti-ISIS coalitie heeft de internationale gemeenschap, waaronder Nederland, in de afgelopen jaren voortgang geboekt in het terugdringen van het territorium van ISIS in Syrië. Tegelijkertijd zal de aanwezigheid van verschillende terroristische groeperingen in Syrië, ook na een politieke transitie, een zeer grote bedreiging voor de veiligheid in Syrië en de regio zijn. In de afgelopen jaren heeft de internationale gemeenschap sterk ingezet op het terugdringen van uitreizigers naar Syrië. Met het afnemen van het ISIS-territorium in Syrië kan het aantal terugkeerders naar Europa druppelsgewijs toenemen, al zijn er geen indicaties dat dit op korte termijn in grote getalen plaatsvindt. Bij terugkeer vormen zij mogelijk een dreiging voor de Europese veiligheid. In de komende periode zal de internationale gemeenschap, waaronder de EU, zich dan ook moeten richten op het verder versterken van de samenwerking en het uitwisselen van informatie met onder andere buurlanden om deze dreiging van terugkeerders tegen te gaan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 3 april jl. is gesproken over de EU inzet in Syrië en de gezamenlijke mededeling. De Raad heeft conclusies

⁵ Een databank van de Verenigde Naties moet bewijsmateriaal documenteren over misdaden die in Syrië zijn gepleegd. De bewijzenbank zal onderzoek naar de meest ernstige misdrijven ondersteunen en daarmee de berechting van verdachten bevorderen.

aangenomen, waarin – in lijn met de gezamenlijke mededeling – de volgende prioriteiten zijn aangegeven (1) een eind aan het conflict middels onderhandelingen in VN-kader, (2) een inclusieve, politieke transitie in lijn met resolutie 2254 van de VN-veiligheidsraad en steun aan de politieke oppositie (3) humanitaire hulp en (4) bevorderen van democratie, mensenrechten en meningsvrijheid via versterking van Syrische non-gouvernementele organisaties.

Er is brede consensus over de algemene inzet zoals weergegeven in de mededeling. Er zijn lidstaten die waarschuwen dat de EU niet slechts uit moet gaan van één optimistisch scenario, omdat een geloofwaardige politieke transitie helaas nog geen gegeven is. Zij zijn van mening dat de EU ook met andere scenario's rekening moet houden. Een andere groep lidstaten is van mening dat tevens dient te worden voorkomen dat er te zeer wordt voorgesorteerd op het in gang zetten van eerste stappen richting wederopbouw. Sommigen zijn van mening dat het feit dat die stappen in kaart worden gebracht al snel kan leiden tot automatische uitvoering van gemaakte plannen, terwijl anderen het als bevorderlijk zien dat er al wel tijdig voorbereidingen worden getroffen. Tot slot zijn er lidstaten die benadrukken dat de aandacht voor buurlanden van Syrië niet mag verslappen. Zij wijzen op de resultaten die geboekt zijn sinds de Londen-conferentie in 2016⁶, waaronder verbeterde markttoegang voor de buurlanden, werkvergunningen voor vluchtelingen in de buurlanden en verbeterde situatie ten aanzien van onderwijs.

In het Europees Parlement is de strategie nog niet aan de orde geweest.

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 meerdere bevoegdheden van de EU. Het ziet op ontwikkelingssamenwerking, terrorismebestrijding en het Gemeenschappelijk Buitenland en Veiligheidsbeleid (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). Voor ontwikkelingssamenwerking (artikel 4, lid 4 VWEU) geldt dat de lidstaten (parallel aan de Unie) bevoegd blijven hun eigen beleid te voeren. Voor 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. In de mededeling wordt voorgesteld om het EU-optreden op deze gebieden met elkaar te verbinden en te intensiveren om bij te dragen aan het vredesproces in Syrië. De EU heeft bevoegdheden voor de inzet die wordt genoemd.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Gelet op de grote belangen van de EU bij een stabiel en democratisch Syrië en het transnationale karakter van de consequenties van het voortduren van de instabiliteit in Syrië (bijvoorbeeld op het gebied van terrorisme en migratie) is een uniforme Europese aanpak noodzakelijk, aanvullend op de inzet van individuele lidstaten. De EU kan vanwege haar

⁶ Een internationale *pledging* conferentie voor de Syrië-crisis op 4 februari 2016 (Zie Kamerstuk 32 623, nr. 163).

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 concreet 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.

d) Financiële gevolgen

Er zijn 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. In de mededeling worden de lijnen weergegeven van een toekomstige inzet, zonder hier de financiële implicaties van te schetsen. Deze zullen dus in het kader van de huidige instrumenten een plaats moeten krijgen.

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.