

Fiche: Mededeling herijking nabuurschapsbeleid

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Herijking nabuurschapsbeleid

Datum Commissiedocument

25 mei 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 303 definitief

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200479

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Deze mededeling zal worden behandeld in de werkgroepen voor Oost-Europa en voor de Maghreb-Mashrek regio, die zich richten op de oostelijke, respectievelijk zuidelijke nabuurschapspartners, naar verwachting in één of meer gezamenlijke sessies. De mededeling staat geagendeerd voor de Raad Buitenlandse Zaken van 20 juni 2011.

Er zullen Raadsconclusies worden aangenomen.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Het Europees nabuurschapsbeleid (ENB), dat in 2004 in het leven werd geroepen, is mede in het licht van de recente ontwikkelingen in een aantal Arabische nabuurschapspartners toe aan herziening. De Europese Raad riep de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger op met voorstellen te komen om het nabuurschapsbeleid te herijken. De Commissie constateert terecht dat er behoefte is aan een grotere flexibiliteit en maatwerk in de vormgeving van bilaterale betrekkingen tussen de Unie en de zestien individuele nabuurschapspartners. Deze landen zijn: Oekraïne, Moldavië, Wit-Rusland, Georgië, Armenië, Azerbeidzjan, Marokko, Algerije, Libië, Tunesië, Egypte, Israël, de Palestijnse Gebieden, Libanon, Jordanië en Syrië.

Uitgangspunt daarbij is 'meer voor meer': hoe effectiever het hervormingsproces in het partnerland is, hoe sterker de toenadering tot de Unie kan zijn. Keerzijde van de medaille is dat tegenvallende hervormingsresultaten integratie belemmeren en de aanspraak op steun – in de vorm van grotere markttoegang, financiering van de Europese Investeringsbank (EIB), programma's voor institutionele ontwikkeling en financiële steun voor sociale en economische ontwikkeling - aanzienlijk verminderen. De 'conditionaliteit' wordt in deze mededeling dus stevig aangescherpt.

In de mededeling wordt verder aangegeven dat de relaties met het maatschappelijk middenveld in de partnerlanden verder zullen worden aangehaald.

Het herziene nabuurschapsbeleid heeft de volgende oogmerken:

- (1) versterking van democratiseringsprocessen;
- (2) bevordering van economische ontwikkeling (o.a. energie, transport, onderwijs en onderzoek);
en
- (3) beheersing van migratiestromen.

Het onderscheid tussen de oostelijke (zes partners¹) en zuidelijke (tien partners²) dimensie blijft wat de Commissie betreft in het herziene ENB bestaan.

Het zekerstellen van de Europese belangen en het uitdragen van de Europese waarden zullen centraal blijven staan in het Europese nabuurschapsbeleid.

2. Kondigt de Commissie maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen, de gevolgen op het gebied van regeldruk/administratieve lasten in?

De Commissie kondigt aan met enkele technische voorstellen te komen:

- introductie van een kaderstellende verordening teneinde de besluitvorming bij toekenning van middelen uit het Macro-Financial Assistance (MFA) instrument aan de partnerlanden transparanter en effectiever te kunnen maken;
- aanpassing van de handelsconcessies van de EU in de (handels)akkoorden met de nabuurschapslanden;
- aanpassing van de jaarbegroting 2012 om sommige beleidsintensiveringen te kunnen financieren. Volgens de Commissie is voor de periode 2011-2013 €1,2 miljard aan additionele middelen nodig om de in dit kader voorgestelde maatregelen te kunnen doorvoeren (zie verder onder 4).

Bevoegdheid

Het Europees nabuurschapsbeleid beslaat meerdere beleidsterreinen van de EU. Gedacht kan worden aan het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), de gemeenschappelijke handelspolitiek, visumbeleid en ontwikkelingshulp. Het EU-nabuurschapsbeleid omvat zowel terreinen waarop een exclusieve bevoegdheid van de EU bestaat, als terreinen waarop de EU bevoegdheden deelt met de lidstaten.

Subsidiariteit

Het oordeel over subsidiariteit luidt positief. Beleid ten aanzien van de nabuurschapspartners is bij uitstek beleid dat op niveau van de EU kan worden gevoerd. De EU als geheel heeft een grotere slagkracht dan de lidstaten afzonderlijk.

Proportionaliteit

Het voorstel doorstaat ook de proportionaliteitstoets: de beleidsintensiveringen staan in verhouding tot de beoogde doelen. Er is geen sprake van een 'blanco cheque'; conditionaliteit (onder meer koppeling met mensenrechten, goed bestuur etc.) staat juist centraal in deze herziening van het ENB. Dit biedt de EU flexibiliteit en is een goed uitgangspunt om maatwerk te leveren voor de bilaterale relatie met deze landen.

¹ Armenië, Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Georgië, Moldavië en Oekraïne

² Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, Palestijnse Gebieden, Syrië, Tunesië

4. Nederlandse positie over de mededeling

Algemeen

Nederland verwelkomt het initiatief van de Commissie om het ENB te herzien. Het nabuurschapsbeleid is een cruciaal onderdeel van het buitenlands beleid van de EU. Welvaart en democratie bij onze buurlanden komt onze eigen handel, energiezekerheid en veiligheid ten goede. De recente ontwikkelingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten vormen een dringende extra aanleiding om het EU-beleid voor de buurlanden kritisch tegen het licht te houden.

Conditionaliteit

Nederland is van oordeel dat nog meer dan in het verleden voorwaarden moeten worden gesteld aan de intensivering van de betrekkingen tussen de Unie en de nabuurschapspartners. Landen die met succes duurzame hervormingen doorvoeren, moeten kunnen vertrouwen op steun vanuit de Unie. Maar ook het omgekeerde is van belang: bij schending van mensenrechten en onderdrukking, liggen sancties in de rede en dient hulp te worden gekort. Dit 'more for more' (en impliciet 'less for less') beleid, dat is uitgewerkt in de mededeling van de Commissie wordt door Nederland volmondig gesteund. De EU moet, anders gezegd, intelligente conditionaliteit toepassen, waarbij wederkerigheid centraal staat: tegenover Europese inspanningen staan verplichtingen voor onze partners op het gebied van onder meer goed bestuur, democratie, rechtsstaat, goed macro-economisch beleid, mensenrechten, democratie en het nakomen van internationale afspraken (onder meer op het gebied van migratie en terugkeerbeleid). In dit kader dient ook de mensenrechtendialoog met de partnerlanden te worden geïntensiveerd, waarbij wat Nederland betreft specifieke aandacht dient uit te gaan naar religieuze vrijheden en de bescherming van minderheden.

Samenwerking

Nederland steunt het streven naar een geïntensiveerde (politieke) samenwerking met de nabuurschapspartners. Energie, transport, veiligheid, cultuur en onderwijs (waaronder beurzenprogramma's) en onderzoek zijn bij uitstek beleidsterreinen, die zich lenen voor een verdieping van de onderlinge betrekkingen tot wederzijds profijt. Daar waar een intensievere samenwerking tussen onderzoekers het doel is, moet sprake zijn van een *bottom-up* benadering. De Commissie wil ook sterker inzetten op capaciteitsopbouw in de nabuurschapslanden, onder meer via 'twinning' van Europese deskundigen. Nederland ondersteunt deze wens. Nederland meent voorts dat een additionele inspanning kan worden geleverd om nabuurschapslanden beter te betrekken bij de missies in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de EU. Dit is niet alleen zinvol uit het oogpunt van politieke samenwerking, maar kan ten dele ook een oplossing zijn voor bestaande capaciteitstekorten.

Maatschappelijk middenveld

Terecht stelt de Commissie voor de contacten met het maatschappelijk middenveld in de buurlanden verder aan te halen. De volledige bevolking moet worden betrokken bij de sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen in de betrokken landen. Nederland hecht daarbij bijzonder aan de deelname van vrouwen(organisaties), die bijvoorbeeld een cruciale rol spelen in de revoluties in de Arabische regio. Vrije media zijn essentieel voor het welslagen van de democratiseringsprocessen in onze nabuurlanden. Nederland zal in dit kader bijzondere aandacht vragen voor de vrijheid van het internet en genderspecten.

De Commissie stelt voor een 'European Endowment for Democracy' in te stellen, alsmede een faciliteit voor steun aan het maatschappelijk middenveld ('Civil Society Facility'). Het is nog niet

duidelijk of deze structuren zullen worden gefinancierd met 'nieuw' geld, of dat uit bestaande middelen zal worden geput.

Handel

De Commissie onderkent in haar mededeling dat hulp alleen geen banen brengt; intensivering van de handel is vereist. Nederland is van mening dat de handelsbetrekkingen met onze ooster- en zuiderburen tot wederzijds voordeel dienen te worden aangehaald. Nederland heeft, onder meer in de Europese Raad van maart, gezegd voorstander te zijn van het verder openen van de Europese markt voor (landbouw)producten van onze zuiderburen. Dit vraagstuk zal Nederland aan de orde blijven stellen. Tevens zal Nederland bepleiten dat de Europese Unie zich in blijft zetten voor het beperken van onnodige bureaucratie ('red tape'), waardoor de buurlanden optimaal kunnen profiteren van de al bestaande vrijhandelsafspraken. Ook zal het beleid van de Unie gericht moeten zijn op het stimuleren van intraregionale handel tussen de buurlanden.

Met Oekraïne wordt reeds onderhandeld over een diep en alomvattend vrijhandelsverdrag (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA); met Moldavië, Georgië en Armenië worden hiertoe voorbereidingen getroffen. Deze voorbereidingen dienen te worden voortgezet, waarbij offensieve en defensieve commerciële belangen zorgvuldig moeten worden afgewogen. Voor landen waarmee nog geen DCFTA-onderhandelingen lopen zullen andere handelsbevorderende maatregelen worden getroffen, waarbij rekening wordt gehouden met het oogmerk van regionale integratie.

Op de lange termijn ziet Nederland mogelijkheden voor een op de Europese Economische Ruimte geënt samenwerkingsverband, waarin een diepgaande economische integratie gestalte kan krijgen. Nederland ziet als randvoorwaarden voor een dergelijke ontwikkeling een adequaat institutioneel kader, een gunstig investeringsklimaat en – daarmee samenhangend – respect voor de beginselen van de rechtsstaat.

Visa en mobiliteit

Nederland plaatst grote kanttekeningen bij de aanbeveling van de Commissie voor grotere mobiliteit van personen en dringt aan op zorgvuldigheid, maatwerk en conditionaliteit binnen de grenzen van de EU visumcode. Aan de afspraken die met de oostelijke partners op dit terrein zijn gemaakt (een geconditioneerd lange termijn perspectief op visumvrijheid, van geval tot geval te beoordelen op basis van gedegen analyses die door de Commissie in de vorm van 'impact assessments' worden gepresenteerd) zal Nederland niet tornen. Het afkondigen van vergelijkbare maatregelen voor onze zuidelijke partners gaat echter voor Nederland veel te ver.

Nederland staat wel open om voor Noord-Afrikaanse landen in individuele gevallen te bezien welke mogelijkheden bestaan voor visumfacilitatie, gericht op bepaalde doel- en beroepsgroepen (ondernemers, studenten, journalisten, maatschappelijke organisaties). Het is vooral op dit terrein van groot belang onrealistische verwachtingen te voorkomen. Met het oog op de huidige migratiestromen vanuit de zuidelijke nabuurschapspartners zal Nederland met kracht het belang van readmissie-overeenkomsten blijven onderstrepen en landen aanspreken op hun internationaal gewoonterechtelijke verplichtingen inzake de terugname van eigen onderdanen.

Financiering

Nederland is zeer terughoudend waar het gaat om het vrijmaken van extra middelen voor de financiering van maatregelen die voortvloeien uit de herziening van het ENB (zie onder 3). De Commissie stelt een amendement op het ontwerpbudget voor 2012 in het vooruitzicht, waarin wordt voorgesteld tot 2013 ruim €1,2 miljard aan additionele middelen aan te wenden ten behoeve

van de zuidelijke partners. Deze middelen zouden in de visie van de Commissie kunnen worden gevonden via herschikking in Categorie IV van de EU-begroting, door te trekken op het Flexibiliteitsinstrument en door gebruik te maken van de niet-toegewezen marges onder het uitgavenplafond voor 2012. Nederland zal er zeer scherp op toezien dat eventueel te nemen maatregelen in overeenstemming zijn met staand Nederlands beleid en passen binnen een gematigde ontwikkeling van de EU-begroting en binnen de plafonds van de Financiële Perspectieven: dit betekent voor 2011 en 2012 in het bijzonder dat eventueel extra financiële ruimte moet worden gecreëerd binnen de bestaande EU-begroting 2011 en de ruimte die in de ontwerpbegroting van de Commissie voor 2012 aan categorie IV (extern beleid) is toebedeeld. Extra middelen zullen daarom volledig moeten worden gevonden middels herschikking elders binnen categorie IV.

Nederland is tevens van oordeel dat de voorgenomen beleidsintensivering ten behoeve van de zuidelijke partners niet ten koste dient te gaan van de beschikbare middelen voor de oostelijke partners.

Nederland is voorstander van het uitbreiden van het geografische mandaat van de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) naar Egypte en eventueel naar andere landen in de regio. Hiervoor is ruimte beschikbaar binnen het bestaande EBRD kapitaal, naar alle waarschijnlijkheid voldoende voor in ieder geval €1 miljard aan leningen aan geselecteerde landen op de middellange termijn, zonder dat e.e.a. ten koste hoeft te gaan van bestaande landen van operatie (zoals de G8 ook aankondigde tijdens de Top in Deauville van 28 mei jl.). Nederland kan zich niet vinden in het voorstel van een aantal zuidelijke lidstaten voor de oprichting van een Mediterrane Bank. Wel steunt Nederland de verhoging van het mandaat voor door, de EU gegarandeerde activiteiten van de Europese Investeringsbank in de regio met €1 miljard, met een duidelijke conditionaliteit op het terrein van democratische hervormingen conform de door de Commissie geformuleerde uitgangspunten van het herziene nabuurschapsbeleid. Vanwege budgettaire principes blijft Nederland tegenstander van het hergebruik van 'reflows' van uit de EU begroting gefinancierde investeringen in risicokapitaal van de Europese Investeringsbank (teruggevloeide inkomsten na succesvolle investeringen in het verleden) onder de Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (FEMIP). Nederland staat terughoudend ten opzichte van de opmerking van de Commissie dat het belangrijk is dat de EIB en EBRD over voldoende middelen beschikken voor de vele prioriteiten in de buurlanden. Een kapitaalverhoging van deze instellingen is niet aan de orde, hetgeen limieten stelt aan de omvang van hun operaties. Bij de EIB dient – gezien de toenemende kapitaalkrapte – ook een afweging gemaakt te worden met de operaties binnen de Unie.

De Commissie moet wat Nederland betreft grotere terughoudendheid aan de dag leggen bij het verstrekken van begrotingssteun aan de nabuurschapslanden. De Commissie zou de huidige selectiecriteria alsmede uitvoeringsmodaliteiten moeten aanvullen en strikter toepassen. Bij twijfel over de inzet op het gebied van de bestrijding van corruptie, mensenrechten of goed bestuur dient de EU geen begrotingssteun toe te kennen. Gerichte sectorale steun kan over het algemeen sneller worden ingezet, al gelden ook hiervoor de basisvoorwaarden. De Commissie wil de macro-financiële hulp aan de burens effectiever maken en zal daartoe met voorstellen komen.

Nederland is van mening dat beleidsintensivering ook bilateraal door Europese lidstaten zou moeten worden opgebracht. Vooral die lidstaten die niet voldoen aan de norm van 0,7% ODA (onder meer Italië en Oostenrijk) zouden daartoe een extra inspanning moeten verrichten. Daarnaast moet ook goed worden bezien waar steun via Wereldbank en IMF mogelijk is.

EU-perspectief

Voor Nederland is en blijft tot slot duidelijk dat het toenaderingsproces van de buurlanden tot de EU in het kader van het nabuurschapsbeleid zijn grenzen kent. Het nabuurschapsbeleid en het uitbreidingsbeleid moeten twee geheel gescheiden beleidsprocessen blijven. De oosterburen hebben, als Europese landen, louter een 'theoretisch' lidmaatschapsperspectief. Een concreet perspectief is wat Nederland betreft dus niet aan de orde.