
Vergaderjaar 2014–2015

34 000 V

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het
Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het
jaar 2015**

Nr. 53

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2015

Hierbij bied ik u het werkprogramma 2015 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) aan.

Dit werkprogramma is eveneens verzonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

1. Flexibele integratie in de EU

In juni 2014 concludeerde de Europese Raad dat er verschillende integratie routes mogelijk moeten zijn binnen de Europese Unie. Dit kan worden gezien als een bevestiging van de reeds bestaande realiteit. Op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken wordt Schengen gezien als een succesverhaal en is brede ervaring opgedaan met opt-outs van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken. In de laatste jaren heeft de financiële crisis geleid tot integratiemaatregelen die de splitsing tussen euro- en niet-euro landen verder heeft gemarkeerd. Ook Bondskanselier Merkel pleitte al eerder voor een «two-speed Europe» om een begrotingsunie mogelijk te maken. Ook het idee van een B-lidmaatschap voor niet-lidstaten die wensen de relaties met de EU te intensiveren past binnen de discussie over flexibele integratie.

Het omarmen van flexibele integratie door de Europese Raad kan worden gelezen als een handreiking naar lidstaten zich niet kunnen vinden in de notie van een *ever closer union*. Bovendien kan flexibiliteit, via de bepalingen voor nauwere samenwerking of anderszins, een noodzakelijk alternatief bieden voor integratie à la 28. De uiteenlopende visies over het (eind)doel van de EU en de kritische noten over de ontwikkeling naar een politieke Unie maakt het steeds moeilijker om eensgezindheid te bereiken over het pad van Europese integratie. Deze dynamieken leiden in toenemende mate tot een EU van meerdere integratiesnelheden en -lagen.

Niet alleen de kloof tussen «kopgroep» en «periferie», maar ook de permanente scheiding tussen lidstaten die in meer of mindere mate deelnemen aan Europese integratieverbanden, roept vragen op over de wenselijkheid, de institutionele gevolgen, en de verhoudingen tussen de EU lidstaten. Daarom verwelkomt het kabinet een analyse van de trends in flexibele integratie ter verkenning van de politieke, institutionele en beleidsmatige gevolgen voor Nederland en de EU, aan de hand van de volgende vragen:

- Hoe beoordeelt de AIV de verwachting dat flexibele integratie in de nabije toekomst vaker wordt ingezet en welke beleidsterreinen verdienen specifieke aandacht in deze context?
- Welke gevolgen zou een toenemende mate van flexibele integratie kunnen hebben voor de institutionele architectuur en bestuurbaarheid van de EU?
- Welke gevolgen zou een toenemende mate van flexibele integratie kunnen hebben voor de verhoudingen tussen de EU lidstaten?

2. Volledig autonome wapensystemen

De mogelijkheid om met nieuwe technologieën volledig autonome wapensystemen (Lethal Autonomous Robotics, LARs), ook wel *Killer robots* of *Terminator-style robots* genoemd, te ontwikkelen vormt onderwerp van internationale discussie. Die is onder andere in gang gezet door de VN-Speciaal Rapporteur voor buitenrechtelijke executies Christof Heyns, die een rapport over *Lethal Autonomous Robotics* heeft uitgebracht. Eveneens is een consortium van NGO's begonnen met een campagne genaamd «Stop Killer Robots».

De ontwikkeling van volledige autonome wapensystemen wordt in het verlengde geplaatst van de trend van steeds toenemende automatisering/autonomisering van wapensystemen. Deze trend roept vanwege de snelle technologische ontwikkelingen juridische, ethische en beleidsmatige vragen op, onder andere gerelateerd aan rechten van de mens inzake een

eerlijk proces en de waarborgen van de Geneefse conventies voor de burgerbevolking, inclusief de toetsing van wapensystemen. Naast de overwegingen om grenzen te willen stellen aan technologie-toepassingen is de vraag opportuun op welke wijze gebruik van dergelijke systemen door (non statelijke) tegenstanders te voorkomen of te bestrijden. Nederland is ook gebonden aan de eis om alle wapensystemen te testen en heeft dus directe belangen bij inzicht in de vragen en mogelijke antwoorden rondom robotisering en automatisering van wapensystemen. Nederland heeft geen plannen voor de ontwikkeling van LARs, maar wil wel actief deelnemen aan de internationale en maatschappelijke discussie over deze wapensystemen. Dit advies kan bijdragen aan deze internationale discussie. De regering stelt zich op het standpunt dat het internationaal (humanitair) recht leidend moet zijn en acht de ontwikkeling van dodelijke volledig autonome offensieve robotwapens zonder een vorm van menselijke interventie, onwenselijk. De discussie over de inzet van *drones* valt naar het oordeel van de regering overigens buiten de discussie over volledig autonome wapensystemen. Dit advies kan worden opgesteld in samenwerking met de CAVV, gelet op het internationaalrechtelijk mandaat van deze commissie en het advies inzake bewapende *drones* dat de commissie in juli 2013 heeft uitgebracht.

3. Bescherming van burgers bij vredesmissies

De bescherming van burgers heeft de afgelopen jaren een prominente plaats gekregen in de mandaten van VN-vredesmissies. Hoewel de primaire verantwoordelijkheid voor burgerbescherming bij de nationale/lokale autoriteiten ligt van het betreffende land, heeft de VN, mede als gevolg van het Human Rights Up Front-initiatief van de SGVN, burgerbescherming tot *core* van de VN-vredesoperaties benoemd. Integratie van mensenrechtenexpertise en mensenrechtenmonitoring in vredesmissies komt als gevolg van dit initiatief van de SGVN ook steeds meer op de voorgrond van alle VN-inzet. In VN-verband omvat de bescherming van burgers alle activiteiten die kunnen worden ondernomen om de veiligheid en waardigheid van mensen te verbeteren, beperkt tot situaties van gewapende conflicten. Nederland ondersteunt dit beleid. Naarmate VN-missies beter zijn in bescherming van burgers zal dit ook het draagvlak voor missies toenemen. Evenwel blijft het een grote uitdaging en is het beleid nog in ontwikkeling. Knelpunten zijn vooral gebrek aan capaciteit en middelen. Daarmee gepaard gaat de noodzaak om nog geïntegreerder op te treden om bij te dragen aan «*protection of civilians*» (PoC).

Nederland steunt deze ontwikkelingen. Om het belang dat Nederland hecht aan burgerbescherming te onderstrepen heeft Nederland PoC opgenomen in het toetsingskader voor de art 100 brief. Nederland draagt bij door middel van het trainen van zijn eigen militairen/KMar en politie die uitgezonden worden in vredesmissies op dit terrein. Nederland financiert NGO's als het Center for Civilians in Conflict, die bewustzijnsprojecten uitvoeren binnen de VN- en NAVO-structuren. Ook financiert Nederland inspanningen van het Department of Political Affairs van de VN om geschillen in eerdere stadia te beslechten (preventie). Nederland biedt PoC-experts aan voor missies. Nederland zal actief inbreng leveren voor de herziening van de *concept of operations* met betrekking tot PoC. Tot slot organiseert Nederland medio februari een regionale conferentie met betrekking tot VN vredesoperaties, waarbij burgerbescherming een van de belangrijkste thema's zal zijn.

De ambitie van de VN-Veiligheidsraad (en lidstaten zoals Nederland) om efficiënt alle instrumenten in te zetten ten behoeve van burgerbescherming staat onder druk door de toenemende uitdagingen waar

VN-missies zich voor gesteld zien. Welke lessen zijn te trekken uit ervaringen tot nu toe? Hoe kunnen lidstaten zoals Nederland nog beter bijdragen aan de bescherming van burgers, zowel bilateraal als wanneer zij in groter verband deelnemen aan internationale missies? Zijn mensenrechten voldoende geïntegreerd in het werk van missies, van top tot onderaan? Zowel op het hoofdkwartier als in het veld? Mogelijk kan vergelijkend onderzoek over werkwijze van de VN en de EU in missies op dit gebied hierbij nuttig zijn.

Dit advies kan bijdragen aan de discussie en aan de Nederlandse besluitvorming hoe bij te dragen aan effectieve burgerbescherming.

4. Stelsel voor internationale samenwerking post-2015

Ontwikkelingssamenwerking krijgt meer en meer een plaats in een nieuwe en bredere agenda voor internationale samenwerking. Daarin is meer aandacht voor sector-overstijgende vraagstukken als klimaatverandering, milieubeheer, veiligheid, mensenrechten, migratie, financiële stabiliteit en de relatie tussen hulp en handel. Ook neemt het aantal actoren toe. Zo vraagt mondiale economische ontwikkeling om betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de ontwikkeling en realisatie van wereldwijde doelen, toenemende concretisering van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, meer transparantie, en veranderende verhoudingen tussen overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Andere aandachtspunten zijn financiering en implementatie: Voor het behalen van de nieuwe *Sustainable Development Goals* is het van belang om te kijken naar de inzet van publieke, private, nationale en internationale middelen. Samenwerking tussen een groeiend aantal actoren doet een beroep op goede interne afstemming over wie verantwoordelijk is voor het behalen van welke doelen, het meten van resultaten en het afleggen van verantwoording. Het systeem zal inclusiever moeten worden. Internationale multi-stakeholder partnerschappen rond thematische doelen kunnen daarbij een nuttig instrument zijn voor een effectieve aanpak. Bij verbreding van de agenda zal naar verwachting ook het belang van beleidscoherentie op en tussen de verschillende niveaus nog sterk toenemen. Tot slot speelt mee dat de gelijkwaardigheid tussen landen toeneemt, wat onder meer wordt weerspiegeld door de universele werking van de SDG's: ook Nederland zal zelf moeten voldoen aan de afspraken die zullen worden gemaakt. Het systeem voor internationale samenwerking, zoals dat door de jaren heen is ontstaan, zal zich moeten ontwikkelen om voldoende toegerust te zijn om gevolgen van deze veranderingen in goede banen te leiden.

Bij de uitwerking van deze vraagstukken zal gekozen worden voor een thematische aanvliegroute, zoals het tegengaan van ongelijkheid (bijvoorbeeld tussen mannen en vrouwen) of duurzame consumptie en productie. De keuze voor de thema's zal in overleg met de AIV worden gemaakt, waarbij gekeken wordt naar de impact van een mogelijk advies op lopende veranderingstrajecten.

Het advies zou kunnen ingaan op de volgende vragen:

- Hoe kan de post-2015 agenda een impuls geven aan effectievere mondiale samenwerking op een aantal deelterreinen. Het kan daarbij onder meer gaan:
 - betere regelgeving en internationale advocacy
 - inclusiever mondiaal bestuur door beter betrekken van niet-statelijke actoren, zoals o.a. het bedrijfsleven
 - coördinatie/synergie
 - effectieve financieringsvormen, kennisdeling
 - betere monitoring en accountability van de inzet van verschillende partijen

- Wat betekent dit specifiek voor de rol van de verschillende niet-statelijk actoren, waaronder het bedrijfsleven, wat mag worden verwacht van de particuliere sector en het bedrijfsleven en andere nieuwe spelers?
- Wat betekent dit specifiek voor de rol van de VN en de internationale financiële instellingen in de post-2015 ontwikkelingsagenda? Hoe kan het Global Partnership for Effective Development Cooperation hierbij aansluiten? Welke rol kan het hierin spelen?

5. Glokalisering, decentrale overheden en de EU

Terwijl sprake is van Europeanisering van belangrijke beleidsterreinen, is volgens sommigen anderzijds sprake van een trend naar regionalisering. Nederland decentraliseert belangrijke delen van de verzorgingsstaat en sociale zekerheid. In diverse landen pleiten regio's voor meer regionale autonomie. Sommige waarnemers zien daarmee een trend van «glokalisering»; globalisering gecombineerd met lokalisering.

Niettemin geldt de natiestaat nog steeds als het primaire vertrekpunt voor EU-beleid. De vertegenwoordiging van lidstaten in zowel het Europees parlement als in de Europese Raad wordt op nationaal niveau samengesteld en het zijn nationale parlementen die een formele positie bekleden, terwijl decentrale overheden slechts in het Comité van de Regio's vertegenwoordigd zijn. De vraag doet zich echter voor of voornoemde trend ook betekenis zou moeten hebben voor EU-*governance*. Moeten er geen andere vormen gevonden worden om het lokale en regionale met het Europese te verbinden?

Het kabinet laat in dat kader onder meer onderzoek doen naar de inhoudelijke «match» tussen de Europese en regionale agenda en de effecten van het EU-beleid op decentrale overheden en mogelijke verbeterpunten daarin. Ook betreft het kabinet in vijf pilots de decentrale overheden bij de EU-beleidsontwikkeling.

Een meer gestructureerde analyse van structurele sociale, economische en bestuurskundige trends zou deze verkenningen van een strategisch kader en vernieuwende aanbevelingen kunnen voorzien. Vragen die zich voordoen zijn de volgende:

- Op welke wijze is er sprake van een trend van regionalisering en Europeanisering van beleid en hoe zijn deze trends met elkaar verbonden?
- Welke betekenis zou dit moeten hebben voor de Europese beleidsontwikkeling, zowel inhoudelijk als in termen van procedures?
- Welke betekenis zou dit moeten hebben voor de institutionele architectuur van de EU?

6. Besluitvorming over het gebruik van (zeer) snel inzetbare militaire eenheden

In EU-kader heeft de verdere ontwikkeling van vooral de militaire aspecten van het GVDB – als onderdeel van het bredere GBVB en het externe beleid van de EU – met de Europese Raad van december 2013 nieuw momentum gekregen. De inspanningen richten zich daarbij onder meer op het verbeteren van de *EU rapid response capabilities*, als onderdeel van de beoogde versterking van de effectiviteit, zichtbaarheid en impact van het GVDB. De benutting van de EU Battlegroups, in EU-verband de enige permanente militaire snelle reactiecapaciteit, vormt daarbij een bijzonder aandachtspunt. Het tot heden niet gebruiken van de EU Battlegroups doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van de EU als *security actor*. Het instrument wordt bij gebrek aan politieke wil niet ingezet waarvoor het bedoeld is, terwijl de noodzaak voor de Europese landen om gezamenlijk snel en slagvaardig te kunnen optreden groter dan ooit lijkt, nu in gebieden aan de zuid- en oostflanken van Europa instabiliteit is toegenomen. Vanwege de verminderde betrokkenheid van de VS draagt de EU

steeds meer zelf de verantwoordelijkheid voor het vinden van een passend antwoord, ook bij plotseling opkomende crises die een militaire interventie vergen.

Ook in NAVO kader is, mede tegen de achtergrond van een veranderde veiligheidsomgeving, maar vooral sinds de annexatie van de Krim door Rusland, hernieuwde aandacht voor de versterking van het vermogen om snel en slagvaardig militairen te kunnen inzetten. Tijdens de NAVO Top in Wales is besloten binnen de bestaande snelle reactiemacht (*NATO Response Force*) en een zeer snel inzetbare reactiemacht op te richten om sneller te kunnen reageren op plotselinge troepenverplaatsingen langs de oost- en zuidflank van het bondgenootschappelijke grondgebied (*Very High Readiness Joint Taskforce*). Voor de NRF geldt echter tot heden hetzelfde manco als voor de EU Battlegroup: het instrument is nog nauwelijks ingezet, behalve in de nasleep van grote natuurrampen in Pakistan en de Verenigde Staten.

Bij recente spoedeisende militaire interventieoperaties gaven de Verenigde Staten en grote Europese landen (initieel) de voorkeur aan optreden in kleinere ad hoc-verbanden, zogenoemde *coalitions of the willing*. Daaruit kan de conclusie getrokken worden dat de politieke besluitvorming over militaire inzet in EU- en Navo-kader zich kennelijk slecht verhoudt tot de noodzaak snel te moeten handelen.

De parlementaire werkgroep «NATO Response Force» (rapport werkgroep Van Baalen juni 2006) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV-rapport mei 2007) bogen zich enkele jaren geleden al over de mogelijke spanning tussen de nationale en de internationale besluitvorming over (snelle) militaire inzet. De vraag die nu aan de orde is, is of en zo ja welke nationale en internationale besluitvormingsprocedures aanpassing behoeven om het gebruik van (zeer) snel inzetbare militaire eenheden te vergemakkelijken.

7. Energie binnen het bredere buitenlandbeleid van de EU

In juni 2014 bracht de AIV het briefadvies «De EU-gasafhankelijkheid van Rusland: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen» uit. Energie is een geopolitiek belangrijk onderwerp dat de agenda van de Europese Unie de komende tijd zal bepalen, in het streven naar een energie-unie en diversificatie van aanvoer en bronnen. De EU afhankelijkheid van import van energiebronnen zal de komende jaren toenemen, hetgeen vraagt om een strategische visie op energie. Het kabinet ziet meerwaarde in een vervolgvraagstuk over de rol van energie en energiediplomatie binnen het bredere buitenlandbeleid van de EU, op te stellen in overleg met ter zake deskundige adviesorganen.