

Fiche 5: Mededeling vernieuwde impuls voor het Afrika-EU partnerschap

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad voor een vernieuwde impuls voor het Partnerschap Afrika-EU

b) Datum ontvangst Commissiedocument

4 mei 2017

c) Nr. Commissiedocument

JOIN(2017) 17

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN:2017:17:FIN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet van toepassing

f) Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

In de mededeling worden concrete voorstellen gedaan voor een modernisering en versterking van de samenwerking met Afrika. Aan de hand van deze mededeling zal gesproken worden met de Raad, het Europees Parlement en andere stakeholders waaronder de Afrikaanse landen. Het nieuwe kader voor een gezamenlijk optreden van de EU en haar lidstaten zal op de Afrika-EU Top in november 2017 gepresenteerd kunnen worden en zijn neerslag kunnen krijgen in een stappenplan voor de samenwerking tussen de EU en Afrika voor de periode 2018-2020. De mededeling pleit voor een sterker, diepgaander en meer op actie georiënteerd strategisch partnerschap, met het oog op meer welvaart en stabiliteit op beide continenten. Het kader bevat beleidsprioriteiten en een reeks concrete initiatieven voor 2018-2020.

Voor de interne en externe veiligheid en welvaart van de EU is het strategische belang van Afrika groter dan ooit. Afrika heeft zich in de afgelopen tien jaar, sinds het vastleggen van het politieke partnerschap in de Gemeenschappelijke Strategie Afrika-EU¹ in 2007, op economisch, politiek en maatschappelijk vlak, sterk ontwikkeld. Deze ontwikkelingen bieden kansen voor de EU.

Tegelijkertijd hebben traditionele dreigingen als conflicten, electoraal geweld en piraterij, en nieuwe dreigingen zoals terrorisme, vergrote migratiestromen en vaker voorkomende natuurlijke rampen en humanitaire crisissen zowel Europa als Afrika geraakt. Dit geeft de EU en Afrika gezamenlijke uitdagingen. Tegen deze achtergrond beziet de mededeling een nieuwe impuls voor het partnerschap tussen de EU en Afrika voortbouwend op de Global Strategy For the European Union's Foreign And Security Policy (EU Global Strategy), de Agenda 2030 van de Verenigde Naties en de Afrikaanse Agenda 2063. De mededeling weerspiegelt zowel de Europese als de Afrikaanse visie en benadrukt de gezamenlijke belangen en uitdagingen van de EU en Afrika zoals geformuleerd in de Agenda 2063.

Voortbouwend op de Gemeenschappelijke Strategie Afrika-EU zal de EU drie onderling gerelateerde strategische doelstellingen, nastreven: (a) een sterker wederzijds engagement en een grotere samenwerking in internationale fora; (b) veiligheid te land en ter zee, en de strijd tegen grensoverschrijdende bedreigingen, als investering in de veiligheid van beide continenten; (c) duurzame en inclusieve economische ontwikkeling in Afrika.

De concrete initiatieven bestaan uit twee onderdelen: (1) de opbouw van meer weerbare staten en gemeenschappen; en (2) meer en betere banen, met name voor jongeren.

De opbouw van meer weerbare staten en gemeenschappen vraagt enerzijds om versterkte strategische samenwerking en coördinatie tussen de Verenigde Naties (VN), de Europese, de Afrikaanse en andere internationale partners. Anderzijds zullen de bestuursystemen in Afrika versterkt moeten worden, onder andere om (ir)reguliere migratie en mobiliteit beter te kunnen beheren.

De mededeling stelt concrete acties voor: het versterken van de samenwerking tussen de VN, EU, Afrika en andere internationale partners ten behoeve van politiek dialoog en gezamenlijke inzet op het gebied van conflictpreventie, vredesopbouw en ontwikkeling; het bevorderen van goed bestuur door middel van het versterken van dialoog en informatie-uitwisseling, steun voor het genereren van binnenlandse inkomsten en het versterken van duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen; het steunen van Afrikaanse initiatieven op gebied van migratie en mobiliteit, versterken van migratiesamenwerking met de EU mede met het oog op het tegengaan van irreguliere migratie en het bevorderen van terugkeer; het versterken van de samenwerking op tegengaan van mensensmokkel- en mensenhandel; het genereren van EU investeringen in Afrika, stimuleren van een gezond ondernemingsklimaat in Afrika, benutten van de mogelijkheden van digitalisering; het hervormen van de Afrikaanse landbouwsector, de ontwikkeling van waardeketens, meer investeringen voor onderzoek en innovatie; het stimuleren van beroepsonderwijs en –opleiding van jongeren.

¹ Gemeenschappelijke Strategie Afrika-EU, 2007, http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf.

De demografische dynamiek en sterke urbanisatie zullen een van de meest significante structurele wijzigingen zijn in de wereld in de 21^e eeuw. Tegen 2050 zal de bevolking van Afrika 2,4 miljard bedragen, hoofdzakelijk jongeren.² De mededeling erkent deze groeiende demografische tendens en stelt de creatie van nieuwe banen voor de jeugd centraal in het nieuwe partnerschap. Om dit te bewerkstelligen stelt de mededeling voor om grootschalige verantwoorde en duurzame investeringen in Afrika te stimuleren in het kader van het voorgestelde Europees Investeringsplan (EIP).

Er wordt op dit moment binnen de Raad nagedacht voer de relatie tussen de EU en de Afrikaanse, Caribische, Stille Oceaan landen (ACP). Het kader zoals geschetst in de mededeling zal bijdragen aan de lopende reflectie die op gang is gebracht door de gezamenlijke mededeling over *Een hernieuwd partnerschap met de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan*, met het oog op een vernieuwing van het partnerschap met de landen in Afrika.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft groot belang bij stabiliteit in Afrika. Om irreguliere migratie effectief aan te kunnen pakken is een integrale benadering nodig die niet alleen aandacht besteedt aan de demografische uitdagingen, maar ook aan het adresseren van verdere grondoorzaken van migratie, het bevorderen van opvang in de regio het bestrijden van mensensmokkel. De aanpak van klimaatverandering, de bestrijding van jeugdwerkloosheid, het bevorderen van economische groei door een beter macro-economisch en investeringsklimaat en een specifieke aandacht voor vrouwen en meisjes in de regio is daarbij essentieel. De Nederlandse inzet is gericht op het bevorderen van een gelijkwaardig partnerschap tussen de EU en Afrika en het afstappen van de donor-ontvanger relatie. In dit kader dringt Nederland in de EU aan op een partnerschap gebaseerd op zowel de Europese als de Afrikaanse agenda. Daarbij erkent Nederland het belang van een duidelijke link tussen bestuur (op alle bestuursniveaus), ontwikkeling en veiligheid in het EU-Afrikabeleid, en pleit in deze context voor het bevorderen van waarden zoals democratie, mensenrechten, gelijkheid, rechtsstatelijkheid, gerechtigheid en sterke instituties. Weerbare samenlevingen zijn de kern van duurzame ontwikkeling en stabiliteit.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland is positief over de in de mededeling voorgestelde versterking en verdieping van het partnerschap tussen de EU en Afrika. De mededeling neemt als basis zowel de EU als Afrikaanse beleidsprioriteiten uiteengezet in de Afrikaanse Agenda 2063. Het voorgestelde kader is conform de Addis Abeba-actieagenda voor financiering van ontwikkeling, de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering, de voorgestelde nieuwe Europese consensus inzake ontwikkeling, het Valletta-actieplan inzake migratie en ander relevant EU-beleid.³ De mededeling benadrukt de

² VN, World population prospects, 2015, <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

³ De Europese migratieagenda, het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie, het Europese nabuurschapsbeleid, de bestaande wettelijk bindende associatie-overeenkomsten met de diverse Noord-Afrikaanse landen (behalve Libië) en de ACS-landen.

samenwerking als een gelijkwaardig partnerschap waarbij gedeelde belangen en uitdagingen centraal staan. Daarbij staat jeugd als onderwerp terecht centraal. De mededeling is gebaseerd op diepgaande consultaties met stakeholders in 2016 en 2017⁴, en evaluaties van het huidige Afrika-EU partnerschap.⁵

Nederland vindt het terecht dat waarden zoals democratie, mensenrechten, gelijkheid, rechtsstatelijkheid, gerechtigheid en sterke instituties in de mededeling erkend worden als belangrijke elementen van weerbare samenlevingen. De mededeling legt extra nadruk op integere verkiezingen en op het belang van inclusieve deelname van burgers in publieke besluitvorming, met name jeugd en vrouwen worden genoemd als belangrijk voor het vergroten van het vertrouwen in staatsstructuren op nationaal en subnationaal niveau.

Op het gebied van opbouw van weerbare staten en samenlevingen is Nederland positief over de voorgestelde actiepunten. Nederland hecht veel waarde aan de veiligheidssamenwerking tussen de EU en Afrika en ziet een sterke rol van de EU op het gebied van veiligheid in Afrika, bijvoorbeeld door de civiele en militaire EU-missies, waar ook Nederland een bijdrage aan levert. Ook ziet Nederland een belangrijke rol voor de EU in het ondersteunen van al bestaande Afrikaanse regionale initiatieven op het gebied van conflictpreventie, contra-terrorisme, grens- en migratiemanagement, vredesopbouw en maritieme veiligheid zoals het ondersteunen van regionale samenwerkingsverbanden zoals de G5 in de Sahel⁶ en de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS)⁷. Ook door de inzet van civiele capaciteitsopbouwmissies en militaire trainingsmissies draagt de EU bij aan de opbouw van bijvoorbeeld de veiligheidssector in weerbare staten. Nederland is sterk voorstander van het voorstel om regionale initiatieven in Afrika, zoals de G5 en ECOWAS, te voorzien van sterkere EU-steun via specifieke EU-instrumenten als de Vredesfaciliteit voor Afrika en GBVB-operaties. Dit geldt ook voor steun aan Afrikaanse initiatieven op het reguleren van intra-Afrika migratie en mobiliteit en meer samenwerking tussen de EU en Afrika op het tegengaan van mensensmokkel- en mensenhandel netwerken en de verdere bestrijding van irreguliere migratie.

Op het gebied van de inzet voor meer en betere banen, vooral voor jongeren, ziet Nederland het (EIP)⁸ als geschikt instrument. In de discussies over de mededeling zal Nederland blijven wijzen op de geografische inzetbaarheid van het EIP, daarbij vindt Nederland het wel van belang dat het EIP breder wordt ingezet dan alleen in Afrika. De landbouwsector in Afrika biedt grote kansen voor het creëren van banen, omdat de meerderheid van jonge mensen op het platteland wonen en werken. Nederland zal richting de Afrika-EU Top (29-30 november 2017) bijdragen aan verkenning van de mogelijkheden voor het creëren van banen door op 30 mei 2017 een kennisconferentie te

⁴ Joint Staff Working Document, Consultations and stakeholders' views, SWD(2017) 150.

⁵ Assessing the Africa-EU Partnership – Key findings from Evaluations, SWD(2017) 151.

⁶ De G5 in de Sahel is een samenwerkingsverband tussen Mali, Niger, Tsjaad, Burkina Faso en Mauritanië.

⁷ ECOWAS is een samenwerkingsverband tussen Benin, Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinee-Bissau, Kaapverdië, Liberia, Mali, Nigeria, Senegal, Sierra Leone en Togo.

⁸ Naast financiering uit andere bronnen zoals het EOF en het EUTF.

organiseren over werkgelegenheid voor jongeren in Afrika met vertegenwoordigers van Afrikaanse en Europese landen, de Afrikaanse Unie en de EU-instellingen.

Nederland staat ook positief tegenover de inzet op het gebied van digitalisering. Digitale middelen zoals e-governancediensten, agro-industrie faciliteiten en vaardigheid- en kennisbevordering middels de inzet van digitalisering wordt verwelkomd. Ook de nadruk op het ontwikkelen van het hernieuwbare energie potentieel van Afrika wordt verwelkomd. De mededeling erkent ten slotte terecht het grote belang van het relevanter maken van beroepsonderwijs en –opleiding van jongeren voor de arbeidsmarkt. Nederland verwelkomt het oprichten van een EU-beroepsonderwijs en –opleiding faciliteit.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De EU-instellingen, instellingen van de Afrikaanse Unie (AU), EU-lidstaten en AU-lidstaten hebben zich duidelijk uitgesproken voor hervorming van het partnerschap tussen Afrika en de EU. Er is overeenstemming in de Raad dat het nieuwe partnerschap gebaseerd moet zijn op gemeenschappelijke beleidsprioriteiten van de EU en de AU. Ook het centrale thema van het partnerschap, 'jeugd', wordt omarmd.

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 Nederland t.a.v. de bevoegdheid is positief. De mededeling raakt aan meerdere bevoegdheden van de EU. Het ziet onder andere op ontwikkelingssamenwerking en het Gemeenschappelijk Buitenlands 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). De EU is daarmee bevoegd voor de inzet die in de mededeling wordt genoemd. De lidstaten blijven op het gebied van ontwikkelingssamenwerking bevoegd hun eigen beleid te voeren.

b) Subsidiariteit

De Nederlandse grondhouding t.a.v. de subsidiariteit van dit voorstel is positief. Bilateraal werkt Nederland niet met alle Afrikaanse landen samen op het gebied van politieke samenwerking en/of op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Ook heeft Nederland niet in alle Afrikaanse landen een vertegenwoordiging. De inzet van de EU heeft daarom meerwaarde: EU-inzet zorgt voor politieke *leverage* van Nederland in landen waar Nederland niet direct actief is of geen vertegenwoordiging heeft.

Gelet op grote belangen van de EU bij een stabiel Afrika, is een uniforme Europese aanpak noodzakelijk. De EU kan vanwege haar gewicht en scala aan instrumenten, meer bereiken dan individuele lidstaten afzonderlijk.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten opzichte van de proportionaliteit van het continueren van afspraken met Afrikaanse landen is positief. De voorgestelde acties gaan niet verder dan nodig is om de gestelde doelen te bereiken. De mededeling ligt in het verlengde van eerder voorgesteld beleid.

d) Financiële gevolgen

De mededeling voorziet geen financiële gevolgen. De financiële invulling zal per individueel actiepunt door de EU-lidstaten in de relevante voorbereidende raads werkgroepen en raden besproken worden. De financiering is voorzien uit bestaande EU-instrumenten. Nederland zal de financiële lasten scherp blijven beoordelen.

Nederland is van mening dat eventuele 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. Daarnaast zullen eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Geen