

Fiche 2: mededeling weerbaarheid in extern optreden EU

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad – Een strategische aanpak van weerbaarheid in het externe optreden van de EU

b) Datum ontvangst Commissiedocument

8 juni 2017

c) Nr. Commissiedocument

JOIN(2017) 21

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1498465485241&uri=CELEX:52017JC0021>

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

n.v.t.

f) Behandelingstraject Raad

Onbekend

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Met deze gezamenlijke mededeling zetten de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger uiteen hoe de weerbaarheid en veerkracht van mensen, samenlevingen en staten kan worden versterkt in het kader van het externe optreden van de EU. Volgens de Commissie is het versterken van weerbaarheid is een belangrijk middel bij het bereiken van de doelstellingen van het beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp, buitenlands- en veiligheidsbeleid, en het beleid op gebied van de interne veiligheid.

De Commissie omschrijft weerbaarheid als "een breed begrip [...] dat betrekking heeft op alle individuen en de samenleving als geheel". Kenmerken van weerbaarheid zijn "democratie, vertrouwen in de instellingen en duurzame ontwikkeling". Daarnaast ligt de weerbaarheid van een staat ook in de capaciteit om te hervormen. De uitvoering van de mededeling zal zich richten op een breed pallet aan beleidsterreinen: van het vergroten van de weerbaarheid tegen klimaatverandering, volksgezondheidsdreigingen zoals epidemieën, en (grootschalige) migratiebewegingen en economische weerbaarheid tot het creëren van inclusieve en participatieve samenlevingen; van de behoeften die ontstaan uit langdurige crises tot het versterken van instellingen om stabiliteit en vreedzaamheid te bevorderen en zo de nationale veiligheid van EU

Lidstaten te versterken. De uitvoering van de mededeling zal plaatsvinden in het kader van multilaterale doelstellingen zoals de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, het klimaatverdrag van Parijs, het kader van Sendai voor de vermindering van risico's op rampen¹, de toezeggingen tot actie uit de *World Humanitarian Summit* (WHS)². Daarnaast bieden de recent aangenomen *EU Consensus on Development*³, evenals de grote herzieningen van de EU zelf van het Europees nabuurschapsbeleid en haar betrekkingen met de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, en de hogere ambities voor het veiligheids- en defensiebeleid van de EU een belangrijk kader. In de mededeling wordt voorgesteld de nadruk te leggen op de landen in het brede Europese nabuurschap.

In de mededeling worden vier bouwstenen geïdentificeerd voor een meer strategische en systematische aanpak van de weerbaarheid en veerkracht: (1) het verbeteren en delen van risicoanalyses ten aanzien van druk en kwetsbaarheden in partnerlanden, op landen- en regioniveau; (2) een meer dynamische monitoring van externe dreigingen, zoals ecologische en klimaat-gebonden spanningen, waardoor meer coherent kan worden opgetreden met gebruik van politieke, diplomatieke, financiële middelen; (3) het integreren van een op weerbaarheid gerichte aanpak in de programmering van de EU en de financiering van extern optreden; en (4) het ontwikkelen van internationaal beleid en werkwijzen met betrekking tot weerbaarheid.

Gebaseerd op de reeds opgedane ervaring ten aanzien van weerbaarheid geeft de gezamenlijke mededeling ook een aantal richtlijnen mee, waaronder: het versterken van weerbaarheid is geen doel maar een middel; weerbaarheid hangt af van de context en vergt een aanpak op maat; weerbaarheid moet op meerdere niveaus worden aangepakt; en *early warning* moet worden gekoppeld aan *early action*.

Daarnaast wordt in de mededeling onderstreept dat met het opbouwen van de weerbaarheid van buurlanden ook een bijdrage wordt geleverd aan het versterken van de weerbaarheid van de EU zelf. De interne en externe veiligheidsaspecten van het EU-beleid moeten worden verbonden, waarbij de EU aan zes onderdelen blijft werken:

- de weerbaarheid tegen hybride dreigingen (bv. beter beschermen van kritieke infrastructuur, energiebronnen en -leveranciers);
- cyberveiligheid;
- strategische communicatie;
- de strijd tegen terrorisme en gewelddadig extremisme;
- het verbeteren van de veiligheid van kritieke transportinfrastructuur;
- de verdere ontwikkeling van de samenwerking met de NAVO en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

¹ Het Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030 (SFDRR) is in 2015 opgesteld. Dit beleidsdocument is bedoeld om landen, gemeenschappen en organisaties te helpen die te maken hebben met de negatieve gevolgen van droogte zoals voedselonzeekerheid, conflicten en rampen.

² Zie Raadsconclusies over de uitkomsten van de *World Humanitarian Summit*, d.d. 12 mei 2016 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8850-2016-INIT/nl/pdf>)

³ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het door de EU voorgestelde beleid sluit goed aan bij Nederlands beleid en bij projecten en initiatieven die Nederland reeds ondersteunt.

Het Nederlands beleid gaat reeds uit van inzet op grotere veerkracht en weerbaarheid, aansluitend op de Nederlandse doelstellingen op het gebied van conflict- en crisispreventie. De afgelopen jaren hebben aangetoond dat conflicten en crises aan de Europese grenzen en verder weg, grote impact kunnen hebben op Europa en Nederland. Nederland verwelkomt de inzet van de Commissie op het koppelen van vroegtijdige waarschuwingen aan snelle acties.

Daarnaast staat bevordering van vreedzame samenlevingen en inclusieve en legitieme staatsopbouw centraal in het Nederlands beleid gericht op stabiliteit. Zoals ook onderkend in de mededeling zijn inclusieve en participatieve samenlevingen, geënt op transparantie, accountability en democratische instituties, van belang voor stabiliteit en ontwikkeling. De huidige trend van afnemend vertrouwen in overheden en legitimiteit van de staat in landen waar Nederland zich op richt, betekent dat toenemende inspanningen nodig zijn gericht op opbouw van een weerbaar en inclusief bestuursstelsel. Zo is Nederland actief betrokken bij het versterken van inclusieve legitieme staatsopbouw en de versterking van de rechtsstaat, waaraan door Nederland jaarlijks ongeveer EUR 50 miljoen vanuit centrale middelen wordt besteed.

Tenslotte zet Nederland zich in om de weerbaarheid en veerkracht van landen tegen klimaatverandering te versterken. Zo ondersteunt Nederland het *'Partners for Resilience'* initiatief wat tot doel heeft om versterking van de weerbaarheid tegen de gevolgen van klimaatverandering integraal onderdeel te laten uitmaken van investeringen en beleid in ontwikkelingslanden. Dit uitgangspunt wordt ook ondersteund in de mededeling.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland staat positief tegenover het voorstel van de Commissie om haar inzet op het weerbaar en veerkrachtig maken van samenlevingen in uitvoering van het EU externe beleid te versterken. Nederland is hierbij van mening dat voor duurzame stabiliteit en ontwikkeling de verschillende EU-instrumenten integraal moeten worden toegepast en in alle relevante beleidsterreinen moet terugkomen. Met daarin ook aandacht voor het structureel wegnemen van de oorzaken van crises.

In het bijzonder verwelkomt Nederland de richtlijn in de mededeling dat het versterken van weerbaarheid en veerkracht in staten context-specifiek is. Er bestaat geen *'one size fits all'* benadering voor het versterken van weerbaarheid en veerkracht in landen en het is van groot belang om bij de operationalisering van de mededeling aandacht te schenken aan landen-specifieke situaties en risico's. Daarnaast is het van belang om de verschillende risico's in hun verband te plaatsen: zo leidt achteruitgang van ecosystemen tot mogelijke vermindering van inkomsten voor de allerarmsten met als gevolg economische onzekerheid. Dit kan niet los van

elkaar gezien worden. Daarbij is het van groot belang de weerbaarheid van onze directe partners en burens te versterken. Landen moeten in hun geheel sterker worden en er zal dus naast nadruk op inclusieve en participatieve samenlevingen, economische stabiliteit en conflictpreventie ook rekening gehouden moeten worden met bijvoorbeeld klimaat, bevolkingsdruk, gebrekkig sociaaleconomisch perspectief, politieke stabiliteit en rechtsstaatontwikkeling.

Daarnaast acht Nederland de inzet op *early warning* met specifieke aandacht voor *early action* van essentieel belang om de weerbaarheid en veerkracht van staten daadwerkelijk te kunnen versterken. Door in te zetten op vroegtijdig identificeren van dreigingen en risico's (*early warning*) en daar waar mogelijk geweld, conflict en instabiliteit te voorkomen (*early action*) dragen we bij aan de Nederlandse veiligheid, welvaart en Nederlandse doelstellingen op ontwikkelingssamenwerking. Hiertoe dienen de EU-instellingen nauw met de lidstaten samen te werken, zeker ook met het oog op informatiedeling en de analyse van actuele ontwikkelingen.

Bij de implementatie van de mededeling is het van belang dat belangrijke uitgangspunten zoals de Agenda 2030, mensenrechten en het belang van rechtsstaatontwikkeling overeind blijven staan. Nederland zal zich inzetten voor een operationele vertaalslag van deze mededeling in de context.

Tevens hecht Nederland grote waarde aan het verbinden van interne en externe veiligheidsaspecten van het EU-beleid. Nederland steunt daarom de zes concrete onderwerpen waar de EU aan blijft werken. Nederland blijft daarbij tevens hechten aan het bevorderen van de (inter)nationale rechtsorde.

In de Mededeling is aandacht voor de samenhang tussen korte termijn humanitaire actie en langere termijn ontwikkelingsinstrumenten. Zoals de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger aangeven moet structurele fragiliteit, met sociaaleconomische en politieke effecten op zowel korte als lange termijn doeltreffender worden aangepakt om de cyclus van steeds terugkerende noodsituaties te doorbreken. De huidige aanpak van crises moet inderdaad beter worden afgestemd op een situatie waarin armoede, bevolkingstoename, klimaatverandering, snelle verstedelijking, concurrentie om beperkte hulpbronnen, conflicten, gewelddadig extremisme – alsook mondiale gezondheids crises – hele regio's in instabiliteit storten.

Het kabinet kan zich goed vinden in de voorstellen die de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger doen om de weerbaarheid op het gebied van migratie en gedwongen ontheemding te verhogen. De Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger noemen de volgende acties: het integreren van migratie in de politieke betrekkingen met derde landen, de aanpak van grondoorzaken, het stimuleren van zelfredzaamheid en een waardig leven voor ontheemden, het optreden tegen menshandel en georganiseerde misdaad, de ondersteuning van gastgemeenschappen en het versterken van de feitenbasis voor interventies. Het kabinet herkent hierin de Nederlandse inzet op het gebied van migratie zoals verwoord in de visie van het kabinet op de Europese asielproblematiek (Kamerstuk 19 637, nr. 2030 d.d. 8 september 2015).

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger hebben de lidstaten verschillende keren geconsulteerd voorafgaand aan de publicatie van de gezamenlijke mededeling. Onder de lidstaten bestaat brede steun voor de brede benadering van het concept weerbaarheid in het licht van het belang van een geïntegreerde benadering. Bij de verwijzing naar de interne weerbaarheid van de EU benadrukken lidstaten dat het hier een mededeling betreft over het externe optreden van de EU, waarbij uitdagingen buiten de grenzen direct een impact hebben op de EU zelf. Met Nederland ziet een aantal lidstaten nu graag een operationele vertaalslag van deze mededeling, met daarin een actieve verbinding met de interne veiligheidsdimensie.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Nederland heeft een positieve grondhouding aanzien van de bevoegdheid. De mededeling raakt aan meerdere bevoegdheden van de EU. Het ziet o.a. op ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp, milieu 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, art. 4, lid 2, sub c, VWEU voor milieu, en artikel 4, lid 4 VWEU voor ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp). Voor ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp (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 het Verdrag is bepaald dat de Unie toeziet op de samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden (artikel 21, lid 3 VEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling. De aard van het voorstel vereist een geïntegreerde Europese aanpak. Externe bedreigingen en instabiliteit hebben een grensoverschrijdend karakter en vereisen daarmee een reactie op EU-niveau. Dit wordt ook gereflecteerd in een aantal van de richtlijnen uit de mededeling, zoals betere samenwerking op informatiedeling. Daarnaast heeft EU-optreden een meerwaarde omdat we als 28 lidstaten meer kunnen bereiken dan wanneer lidstaten individueel stappen gaan ondernemen op dit terrein.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De voorgestelde strategische aanpak is geschikt om het doel te bereiken, alle beleidsterreinen in acht nemend. Daar waar de mededeling voortbouwt op de bestaande praktijk om de beoordeling van risico- en weerbaarheidsfactoren standaard op te nemen in het ontwerp van de programmeringsprocessen en -projecten gaat de voorgestelde aanpak niet verder dan noodzakelijk.

Zoals eerder aangegeven zal Nederland zich inzetten voor een operationele vertaalslag van deze mededeling. Wanneer aan deze vertaalslag door de Commissie, bijvoorbeeld in een nadere mededeling, invulling wordt gegeven, zal het kabinet de proportionaliteit van de dan voorliggende mededeling nauwkeurig opnieuw beoordelen.

d) Financiële gevolgen

Er zijn geen financiële gevolgen. De EU bouwt met deze mededeling voort op de bestaande praktijk om de beoordeling van risico- en weerbaarheidsfactoren standaard op te nemen in het ontwerp van de programmeringsprocessen en –projecten voor humanitaire hulp, crisisrespons en ontwikkelingshulp van de EU. Er zijn geen nadere financiële middelen vereist. Mochten er toch budgettaire gevolgen zijn voor de Nederlandse begroting, dan worden deze ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Nederland is van mening dat eventuele benodigde 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

Geen.