

Vergaderjaar 2019–2020

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2869

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling over de toekomst van het Oostelijk Partnerschap

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling over de toekomst van het Oostelijk Partnerschap

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid aan het Europees parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: «Het beleid inzake het Oostelijk Partnerschap na 2020: de weerbaarheid versterken – een Oostelijk Partnerschap dat iedereen ten goede komt».

b) Datum ontvangst Commissiedocument

19 maart 2020

c) Nr. Commissiedocument

JOIN(2020) 7 final

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1586430757735&uri=CELEX:52020JC0007>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Het Oostelijk Partnerschap kwam in 2009 tot stand als apart onderdeel van het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB). De EU en haar oosterburen werken via het partnerschap aan het bevorderen van vrede, stabiliteit en welvaart.

Na een consultatie onder lidstaten, de landen van het Oostelijk Partnerschap (OP)¹ en andere betrokkenen publiceerden de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger (HV) op 19 maart 2020 de gezamenlijke mededeling «Het beleid inzake het Oostelijk Partnerschap na 2020: De weerbaarheid versterken – een Oostelijk Partnerschap dat iedereen ten goede komt».

Uit deze mededeling blijkt dat de doelen van het OP wat de Commissie en de HV betreft ook na 2020 onveranderd blijven: bijdragen aan democratie, welvaart, stabiliteit en samenwerking op basis van gedeelde waarden. Overkoepelend doel voor het OP post-2020 is het versterken van de weerbaarheid (*resilience*) van de OP-landen. Daarbij is met name een nog intensievere inzet nodig op rechtstatelijkheid, corruptiebestrijding, anti-discriminatie, de rol van onafhankelijke media en het maatschappelijk middenveld en bevordering van gendergelijkheid als basisvoorwaarden voor duurzame ontwikkeling. Het conditionaliteitsbeginsel houdt een centrale rol bij het stimuleren van hervormingen.

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

De verwachting is dat de OP-top in juni (mits deze niet wordt uitgesteld vanwege COVID-19) een mandaat zal verlenen om op basis van de voorliggende mededeling tot nieuwe concrete resultaten te komen voor na 2020.

De Commissie en de HV komen tot vijf algemene beleidsdoelstellingen voor na 2020:

- 1) Veerkrachtige, duurzame en geïntegreerde economieën: meer regionale handel en economische integratie; verbeteren van (toegang tot) investeringen; versterken van interconnectiviteit; investeren in mensen (vooral in jeugd en ondernemerschap) via o.a. onderwijs.
- 2) Verantwoordingsplichtige instellingen, de rechtstaat en veiligheid: beter meetbaar maken van voortgang op justitiële hervormingen; het vergroten van de onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht van de rechterlijke macht; extra inzet op bestrijding van corruptie en economische misdaad; meer steun voor veiligheidsdialogen en -samenwerking.
- 3) Ecologische veerkracht en klimaatbestendigheid: stimuleren van een «groene transitie»; ondersteunen bij ontwikkeling lokale en hernieuwbare energiebronnen; inzet op de bevordering van volksgezondheid en welzijn.
- 4) Robuuste digitale transformatie: versterken van de digitale infrastructuur en «digitale overheden» (*eGovernance*); vergroten van de cyber-weerbaarheid.
- 5) Weerbare, rechtvaardige en inclusieve samenlevingen: inzet op een transparante overheid, maatschappelijke betrokkenheid en invloed voor burgers; borgen van onafhankelijke media en toegang tot feitelijke informatie; bescherming van mensenrechten; en waarborgen van mobiliteit van burgers binnen bestaande afspraken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van het OP: het bevorderen van vrede, stabiliteit en welvaart aan de oostgrens van Europa waarvan burgers in de OP-landen én in de EU profiteren. Hierbij hecht het kabinet sterk aan het conditionaliteitsprincipe: die landen die commitment tonen aan de hervormingsagenda moeten op financiële en inhoudelijke steun kunnen rekenen. Anderzijds geldt ook dat een gebrek aan commitment moet kunnen leiden tot aanpassing van de steun. Dit is ook de lijn die het kabinet heeft uitgedragen tijdens de laatste OP-top in november 2017² en de OP-ministeriële in mei 2019³.

Het kabinet hecht grote waarde aan de bestendiging van de speciale relatie die de Unie met de zes partnerlanden heeft opgebouwd, met onder andere toegenomen handel, mobiliteit en connectiviteit tot gevolg.⁴ Ook door middel van de bilaterale inzet richting de landen van het OP tracht het kabinet hieraan een bijdrage te leveren. Via onder andere het «Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen» (NFRP) – Matra programma en het Mensenrechtenfonds gaat in het bijzonder aandacht uit naar rechtstaatontwikkeling, het tegengaan van corruptie, het bevorderen van de mensenrechten en de positie van minderheden. Daarbij helpt Nederland deze landen met de implementatie van de met de EU afgesproken hervormingen. Ook helpt het kabinet waar mogelijk de

² Kamerstuk 21 501-02, nr. 1802

³ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2004

⁴ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20_deliverables_for_2020_monitoring_state_of_play_2019.pdf

economische banden tussen Nederland en de OP-landen te versterken. Nederland heeft ambassades in Azerbeidzjan, Oekraïne, en Georgië. Conform het amendement van het Lid Voordewind c.s.⁵ zal ook een ambassade in Armenië worden geopend. In Moldavië en Wit-Rusland zijn ambassadekantoren gevestigd. Tenslotte heeft Nederland met Armenië, Georgië, Moldavië en Oekraïne een bijzondere relatie in het kader van de kiesgroepen bij IMF, Wereldbank en de European Bank voor wederopbouw en ontwikkeling (EBRD). Het Kiesgroeppeprogramma ondersteunt hervormingen in deze landen op het gebied van openbare financiën.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet zal, gegeven de huidige crisis naar aanleiding van het COVID-19, waar nodig en relevant, maatschappelijke en economische gevolgen hiervan meewegen in zijn verdere inzet ten aanzien van de uitwerking van de voorliggende mededeling.

Het kabinet verwelkomt de gezamenlijke mededeling van Commissie en HV. Daarbij is het positief dat de Nederlandse inzet, zoals geformuleerd tijdens het consultatietraject, adequaat terugkomt in de mededeling. Het kabinet onderschrijft de vijf algemene beleidsdoelstellingen die in de mededeling worden geformuleerd, en hecht daarbinnen speciaal belang aan de doelstellingen 2, 3 en 5.

Hoewel de partnerlanden sinds de start van het OP in 2009 concrete stappen hebben gezet constateert het kabinet net als de Commissie en de HV dat er tegelijkertijd nog veel ruimte voor verdere ontwikkeling is. De met de partnerlanden tijdens de OP-top in 2017 overeengekomen doelen («20 deliverables for 2020») zijn niet op alle vlakken gehaald. Met name op het vlak van goed bestuur en rechtstaatontwikkeling hebben de ingezette hervormingen nog onvoldoende tot resultaat geleid⁶. In het open consultatietraject, dat de Commissie initieerde om input te verzamelen voor de gezamenlijke mededeling, vroeg het kabinet dan ook versterkte aandacht voor rechtstaatontwikkeling als essentiële voorwaarde voor ontwikkeling op andere terreinen.

Daarnaast is het kabinet van mening dat het OP een volwassen samenwerkingsverband moet zijn waarbinnen aandacht is voor de urgente uitdagingen van deze tijd. Om die reden riep het kabinet in het consultatietraject tevens op tot meer samenwerking met de OP-landen om uitdagingen op het gebied van milieu, duurzaamheid en klimaatverandering het hoofd te bieden. Tot slot wees het kabinet op het belang tastbare resultaten voor burgers te realiseren om het draagvlak voor samenwerking met de EU te behouden.

Commissie en HV leggen de juiste nadruk op de gemeenschappelijke Europese waarden als basis voor de samenwerking met de partnerlanden zonder te zijn gezwich voor de wens van sommige lidstaten en partnerlanden het partnerschap te plaatsen in het licht van mogelijke EU-toetreding of om te vormen tot een geopolitiek of puur economisch instrument. Conform de Nederlandse wensen wordt ingezet op verbreding van het draagvlak voor noodzakelijke hervormingen en samenwerking door het leveren van concrete, zichtbare resultaten voor de bevolking van de partnerlanden. Daarnaast besteedt de mededeling aandacht aan de noodzakelijke vergroening van de samenwerking en op handhaving van de bestaande, betrekkelijk informele samenwerkings-

⁵ Kamerstuk 35 300 V, nr. 10

⁶ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20_deliverables_for_2020_monitoring_state_of_play_2019.pdf

structuur waarin met behoud van de inclusiviteit toch ruimte is voor gedifferentieerde relaties met ieder van de zes partnerlanden.

Het kabinet zal erop toezien dat de Commissie de in de mededeling omschreven centrale rol van goed bestuur en rechtstaatontwikkeling ook daadwerkelijk handen en voeten geeft. Een goed bestuurd en rechtvaardige samenleving is een doel op zich en tevens een noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling op andere terreinen. Daarbij ziet het kabinet graag een brede definitie van goed bestuur en rechtstaat gehanteerd: een democratisch staatsbestel met onafhankelijke instituties en onafhankelijke rechtspraak, waarin de mensenrechten worden beschermd en bevorderd en er voldoende ruimte is voor maatschappelijke organisaties op nationaal en lokaal niveau, vrije media en mediageletterdheid en gendergelijkheid. Het kabinet verwacht dat de Commissie de in de partnerlanden noodzakelijke hervormingen en de daarover te maken afspraken nauwgezet volgt en daarover met regelmaat en op inzichtelijke wijze aan de lidstaten rapporteert. Daarbij is voor het kabinet van belang dat ook gedurende de COVID-19 crisis en de periode van normalisatie na de crisis de beginselen van de rechtstaat en mensenrechten gerespecteerd en zonodig hersteld te worden.

De inzet in de mededeling op beter meetbare resultaten op het vlak van rechtstatelijkheid kan daarbij behulpzaam zijn. Het kabinet hecht er voorts aan dat de steun van de Unie aan de partnerlanden, financieel of anderszins, conditioneel blijft aan het tempo van de hervormingen met betrekking tot goed bestuur en rechtstaat. Dat betekent «more-for-more», om partnerlanden die goede voortgang maken een stimulans te bieden. Maar het betekent ook «less-for-less»: waar de voortgang beneden de maat is of zelfs verslechtering optreedt, zal het steunpakket moeten worden herzien door bijvoorbeeld assistentie te verschuiven van de overheid naar maatschappelijke organisaties en lokaal bestuur. Het kabinet ziet dat het belang van conditionaliteit in de mededeling voldoende wordt onderstreept.

Daarnaast zal het kabinet erop toezien dat de samenwerkingsprogramma's, ook op andere terreinen dan rechtstaathervorming, erop gericht zijn snelle en tastbare resultaten op te leveren voor de bevolking. Verbetering van inkomenspositie en leefomstandigheden staat daarbij centraal, waardoor ook het draagvlak in OP-landen voor samenwerking met de Europese Unie wordt verbreed en verstevigd. Voor de drie geassocieerde landen Oekraïne, Georgië en Moldavië, waarmee tevens een vrijhandelsovereenkomst (DCFTA) is afgesloten, alsmede voor Armenië (CEPA) biedt volledige implementatie van de met de Unie gemaakte afspraken de basis. Maar ook voor Azerbeidzjan (waarmee momenteel over een samenwerkingsovereenkomst wordt onderhandeld) en Wit-Rusland is het van belang te zorgen dat de bevolking de vruchten plukt van de samenwerking. Het kabinet acht het hierbij opportuun dat in de mededeling extra aandacht wordt geschonken aan de positie van jongeren en aan de bevolking in perifere gebieden.

Het kabinet verwelkomt ook dat de samenwerking meer dan in het verleden zal bijdragen aan het behalen van wereldwijde milieu en klimaatdoelstellingen. Zoals ook aangekondigd in de mededeling over de Green Deal⁷ voorziet de commissie een «groene agenda» binnen het OP. Die aankondiging wordt in de voorliggende mededeling verder uitgewerkt. De Commissie zal zich naar het oordeel van het kabinet vooral moeten richten op bewustwording in de partnerlanden alsmede er zorg voor moeten dragen dat een aanzienlijk deel van de activiteiten in de

⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf

OP-regio aantoonbaar direct of indirect bijdraagt aan verbetering van het milieu, behoud van biodiversiteit en tegengaan van klimaatverandering.

Het kabinet is verder van mening dat politieke associatie en economische integratie geen doel op zich zijn maar dat de aandacht voor hervormingen centraal moeten staan. Daarbij staat buiten kijf dat het OP geen voorportaal is van EU-lidmaatschap.

Tot slot zal het kabinet, in het licht van de huidige wereldwijde COVID-19-crisis, de Commissie aansporen om verdere voorstellen te doen om een deel van de samenwerking in het kader van het Oostelijk Partnerschap, binnen de huidige budgettaire kaders, te richten op versterking van het zorgstelsel in de partnerlanden alsmede op opbouw en versteviging van hun capaciteiten om te gaan met exogene crises binnen de budgettaire mogelijkheden.⁸

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Onder lidstaten bestaat brede steun voor het Oostelijk Partnerschap. De verwachting is derhalve dat alle lidstaten de mededeling in meer of mindere mate zullen verwelkomen. Er zitten wel accentverschillen in de manier waarop lidstaten de doelstellingen van het OP beogen te bereiken. Enkele overwegend Centraal-Europese lidstaten zien verdere politieke associatie en economische integratie als basisvoorwaarde voor een succesvol OP. Naar verwachting zal ook het Europees parlement de mededeling steunen.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. Volgens artikel 8 van het EU-verdrag ontwikkelt de EU met de naburige landen bijzondere betrekkingen, die erop gericht zijn een ruimte van welvaart en goed nabuurschap tot stand te brengen welke stoelt op de waarden van de Unie en gekenmerkt wordt door nauwe en vreedzame betrekkingen die gebaseerd zijn op samenwerking. De mededeling voorziet niet in concrete regelgeving. De Commissie en de HV schetsen in de mededeling de beleidsdoelstellingen die na de OP-top verder dienen te worden uitgewerkt. Het nabuurschapsbeleid ziet op/omvat een groot aantal beleidsterreinen van de Unie, zoals het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek, ontwikkelingssamenwerking, maar ook het terrein van justitie en binnenlandse zaken. Op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de Unie (artikel 3, lid 1, onder e, VWEU). Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten. De uitoefening van EU-bevoegdheid belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 4 VWEU). Op het terrein van justitie en binnenlandse zaken is sprake van een gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, onder j VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling. Beleid ten aanzien van de nabuurschapspartners, waaronder de landen van het OP, is bij uitstek beleid dat

⁸ Kamerstuk 21 501-04, nr. 230

op niveau van de EU kan worden gevoerd. De EU als geheel heeft een grotere slagkracht dan de lidstaten afzonderlijk.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling. De mededeling staat in evenredige verhouding tot beoogde resultaten en gaat niet verder dan hiervoor noodzakelijk is. De vijf door de Commissie en de HV aangedragen thematische beleidsdoelstellingen dragen voorts naar verwachting op geschikte wijze bij aan het bereiken van de doelstellingen van het OP: bijdragen aan democratie, welvaart, stabiliteit en samenwerking op basis van gedeelde waarden en de in de mededeling omschreven hoofddoelstelling: het versterken van de weerbaarheid van de OP-partners.

d) Financiële gevolgen

Er worden voor deze mededeling geen additionele middelen gevraagd. Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de 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 jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK. Indien er sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Er zal hierbij ook gekeken moeten worden naar de financiële gevolgen voor decentrale overheden.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling maakt gebruik van reeds bestaande structuren en levert geen extra regeldruk en administratieve lasten op.