

Fiche 1: Mededeling regionale EU-strategie Syrië, Irak en dreiging ISIS

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Joint Communication to the European Parliament and the Council; Elements for an EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the Da'esh threat.

- b) *Datum ontvangst:*
9 februari 2015

- c) *Nr. Commissiedocument:*
JOIN(2015) 2

- d) *EUR-Lex:*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1424436668828&uri=CELEX:52015JC0002>

- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*
Niet van toepassing.

- f) *Behandelingstraject Raad:*
RBZ

- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Commissie en EDEO stellen, mede op verzoek van lidstaten, een strategie voor om de diepe crisis in het Midden-Oosten aan te pakken. Meer dan 13,5 miljoen mensen moesten hun huis ontvluchten en meer dan 17 miljoen mensen hebben humanitaire hulp nodig in Syrië en Irak. Dit is het gevolg van de wrede repressie van het Assad-regime, de toenemende macht van extremistische groeperingen in Syrië en Irak, politieke instabiliteit, aanhoudend geweld en marginalisatie van bevolkingsgroepen in Irak. Bovendien is er de opkomst van ISIS (in mededeling aangeduid als Da'esh), met terroristische en criminele activiteiten in Syrië en Irak. ISIS heeft de ambitie om zijn territorium te vergroten, ook in de buurlanden, en oefent grote aantrekkingskracht uit op buitenlandse strijders. ISIS is verantwoordelijk voor misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden en beschikt in toenemende mate over de capaciteit zichzelf te financieren.

Doel van de strategie is om de dreiging van ISIS en andere terroristische groeperingen tegen te gaan en tegelijkertijd voorwaarden te scheppen voor een inclusieve politieke transitie in Syrië, duurzame stabiliteit in Syrië, Irak en buurlanden en menselijk lijden te verlichten. Op geïntegreerde wijze wil de EU (1) door diplomatieke actie constructieve regionale betrokkenheid vergroten, (2) bijdragen aan het verslaan van ISIS door steun aan de coalitie en inperking van invoer van mensen, materieel en middelen door ISIS, (3) voorkomen van *spill-over* d.m.v. samenwerking op het gebied van veiligheid en grensbewaking met de buurlanden, (4) verstrekking van humanitaire hulp en (5) vergroten van weerbaarheid van lokale gemeenschappen in Syrië, Irak en buurlanden d.m.v. hulp en samenwerking. De Commissie stelt voor uitvoering van de strategie hiervoor EUR 1 miljard beschikbaar uit bestaande middelen.

Instrument	2015	2016	2015-2016
Humanitaire hulp Syrië en Irak (DG ECHO)	200	200	400
Europees nabuurschaps-instrument (ENI)	72	72	144
Instrument voor pre-accessie (IPA)	78	78	156
Instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI)	50	50	100
Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (IcSP)	35	35	70
Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR)	7	8	15
Garantie t.b.v. leningen		65	65
Reserve voor noodhulp	50		50
Totaal	492	508	1 mrd.

Bron: Joint Communication to the European Parliament and the Council; Elements for an EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the Da'esh threat (p. 31).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Nederlandse inzet is gericht op herstel van stabiliteit en een effectieve strijd tegen ISIS waarbij tegelijkertijd de *root causes* duurzaam worden aangepakt. Hiervoor is meer nodig dan militair ingrijpen. Belangrijke elementen voor Nederland zijn hierbij:

- Ondersteuning van politieke processen, waaronder steun aan de VN Speciaal Gezant voor Syrië, capaciteitsopbouw en wederopbouw in Irak, Syrië en buurlanden.
- Activiteiten in het kader van vrouwenrechten en betrokkenheid van vrouwen bij politieke processen, alsmede tegengaan straffeloosheid en mensenrechten.
- Een brede contra-terrorisme benadering voor de regio, waaronder de aanpak van buitenlandse strijders, het ondermijnen van draagvlak voor ISIS en het tegengaan van terrorismefinanciering onder andere door middel van sancties.

De gezamenlijke strategie biedt draagvlak en aanknopingspunten voor EU-brede actie ter bestrijding van ISIS en met het oog op herstel van stabiliteit in Irak en Syrië.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de voorgestelde strategie, op basis waarvan het brede instrumentarium dat de EU tot zijn beschikking heeft optimaal en coherent kan worden ingezet. Nederland is actief betrokken geweest bij de voorbereiding van de regionale strategie en heeft hierbij onder andere gepleit voor een brede en geïntegreerde benadering. Verdere elementen waarop is ingezet zijn maatregelen ter bevordering van een politieke oplossing voor het conflict in Syrië, politieke inclusiviteit en hervorming van de veiligheidssector in Irak en het bestrijden van financieringsstromen en inkomsten uit olie die ISIS vergaart.

In de visie van het kabinet dient deze strategie overkoepelend te zijn voor alle andere deelstrategieën, waaronder de op 20 oktober jl. door de RBZ aangenomen EU-strategie op het gebied van terrorismebestrijding en *Foreign Terrorist Fighters*. Daarnaast moet de strategie aansluiten bij de inzet van de internationale coalitie tegen ISIS, waar Nederland deel van uitmaakt.

Zoals gemeld aan uw Kamer in de brief over de geïntegreerde benadering d.d. 17 november 2014 (KST 33694, nr. 7), heeft Nederland een actieve rol gespeeld in de verdere uitwerking van de geïntegreerde benadering binnen Internationale organisaties (NAVO, VN, EU). Sinds het Verdrag van Lissabon en de Europese Raad van december 2013 zet Nederland zich in voor verdere ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de EU. Hierbij gaat het onder andere om een meer efficiënte en effectieve geïntegreerde benadering van EU crisismanagement en de ontwikkeling van regionale geïntegreerde strategieën. Deze strategie past goed binnen dit kader.

Diplomatieke inzet in de regio

Het kabinet steunt de voorgestelde nadere EU-inzet in het betrekken van de landen in de regio en regionale organisaties als de Arabische Liga, de *Gulf Cooperation Council* en de *Organisation of Islamic Cooperation*. In het kader van de herziening van het nabuurschapsbeleid vindt Nederland het belangrijk dat er met andere partners wordt gesproken (de burens van onze burens). Deze inzet is daarvan een goed voorbeeld. Buiten de in de strategie genoemde onderwerpen als het veroordelen van ISIS, culturele dialoog, uitwisseling tussen kennisinstellingen etc. acht Nederland het van belang dat de EU zich ook inspant om diplomatieke druk uit te oefenen op Rusland, Iran, Turkije en de Golfstaten om in Syrië tot een politieke oplossing te komen, in samenhang met de inspanningen van de Speciaal Gezant van de VN Staffan De Mistura. Verder acht het kabinet het voor Irak van belang dat de EU in gesprek blijft met de Iraakse federale en Koerdische regionale regering, maatschappelijke groeperingen, de buurlanden van Irak (m.u.v. regime Syrië), de VN en de Coalitiepartners om het land waar nodig te ondersteunen bij de verzoening.

Terrorismebestrijding

Het kabinet steunt de EU contra-terrorisme/*foreign fighters* strategie voor Syrië en Irak en de maatregelen die de Commissie en EDEO in dit verband voorstellen om de uitvoering van de strategie te bevorderen. Zoals is toegelicht in de brief aan de Kamer over versterking van de veiligheidsketen (d.d. 27 februari 2015) acht het kabinet het cruciaal dat de internationale samenwerking in de strijd tegen terrorisme wordt versterkt. Het kabinet is dan ook voorstander van een actieve Europese inzet op dit terrein. Het onderwerp is ook besproken op de informele Europese Raad van februari jl.. Met deze strategie treedt de EU geïntegreerd op door binnenlandse- en buitenlandse aspecten van contraterrorisme aan elkaar te koppelen. De voorgestelde maatregelen passen in de Nederlandse multidisciplinaire aanpak van terrorisme. Dit omvat o.a. de aanpak van buitenlandse strijders, het delegitimeren van ISIS door ontwikkelen van *counter-narratives* in de regio, de ondersteuning van de-radicaliseringsprojecten, het voorkomen en tegengaan van gewelddadig extremisme en het frustreren van de financiering van ISIS o.a. door de effectieve inzet van VN-sancties. In dit verband is voorts te denken aan structurele uitwisseling van nationale sanctielijsten die lidstaten opstellen op basis van VN Veiligheidsraad resolutie 1373.

Bij de uitvoering van deze acties is samenwerking met en ondersteuning van regionale partners essentieel, evenals het behouden van complementariteit met ontwikkelingen in andere terrorismebestrijdingsfora. Zo heeft de G20 onlangs de *Financial Action Task Force* (FATF) gevraagd onderzoek te doen naar en maatregelen te ontwikkelen tegen de financiering van ISIS. Nederland is al betrokken bij initiatieven ter zake binnen de FATF.¹ Bovendien staat

¹ Dit onderzoek is 27 februari 2015 gepubliceerd op de website van de FATF: <http://www.fatf-gafi.org/fr/documents/alaune/financing-of-terrorist-organisation-isil.html>.

terrorismebestrijding niet los van het politieke proces. Dit betekent een gecoördineerde inzet van diplomatie - in de conflictregio's zelf en in internationale organisaties -, ontwikkelingssamenwerking en defensie. Het kabinet steunt een EU-inzet gericht op bevordering samenwerking met het ICC en meer algemeen initiatieven gericht op bewijsverzameling.

Steun aan landen in de regio

Ter voorkoming van verspreiding van ISIS zal de EU op tal van terreinen buurlanden moeten blijven ondersteunen. Nederland steunt voortzetting van samenwerking met Turkije ter verbetering van grensbewaking. Het kabinet is van mening dat het aangaan van een dialoog over veiligheid met Jordanië van belang is, maar dat de EU steviger zou moeten inzetten op steun op het gebied van veiligheid en contra-terrorisme. De situatie in Libanon is zeer fragiel. Steun voor de veiligheidssector, waaronder de *Lebanese Armed Forces* (LAF) is van groot belang. De EU-inzet sluit aan bij lopende NL initiatieven, in het bijzonder steun voor de LAF op terrein van civiel-militaire samenwerking en steun voor *integrated border management*. Goede coördinatie van activiteiten van lidstaten is vereist.

Humanitaire hulp

Het kabinet benadrukt dat de humanitaire inzet los staat van andere onderdelen van de strategie, zoals terrorismebestrijding en financiële steun voor de langere termijn. Zoals in de strategie ook wordt vermeld, wordt humanitaire hulp gegeven op basis van de principes van menselijkheid, neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Nederland is wel een voorstander van om de humanitaire inzet te noemen in de strategie, aangezien de grote aantallen vluchtelingen en ontheemden een grote druk geven op de gastgemeenschappen in de buurlanden, hetgeen de veiligheid in de regio niet ten goede komt. Het is daarom van belang om een goed overzicht te hebben van de gehele EU inzet, inclusief humanitaire hulp. De bovengenoemde principes mogen daarbij echter niet in het gedrang komen. Nederland zal in de besprekingen over de strategie dit punt benadrukken. De voorgestelde maatregelen sluiten aan bij het Nederlandse humanitaire beleid. De EU zet terecht in op een versterking van de rol van de VN op het gebied van humanitaire coördinatie. Verder richt de hulp zich op de toegang tot ontheemden en vluchtelingen (inclusief *cross-border* en *cross-line*). Gezien de moeilijkheden die de VN en NGO's ondervinden om toegang te krijgen, kan Nederland deze inzet ondersteunen. Dit geldt eveneens voor de inzet op bescherming van zowel bevolking als de humanitaire hulpverleners. De EU geeft aan te zullen zoeken naar innovatieve manieren van financiering. Nederland wil meer helderheid verkrijgen over deze innovatieve vormen van financiering, met name om te voorkomen dat er dubbelingen in fondsen ontstaan.

Stabilisatie en weerbaarheid bevolking Syrië, Irak, Jordanië, Libanon en Egypte

De EU geeft aan dat humanitaire hulp in nauwe samenhang moet plaatsvinden met activiteiten gericht op stabilisatie en *early recovery*. Dit is nodig in Syrië en Irak, maar ook in de landen die

veel vluchtelingen opvangen, zoals Jordanië, Libanon en Egypte. De EU zal daartoe op een gecoördineerde wijze een breed arsenaal aan instrumenten inzetten, inclusief middelen uit het Europees Nabuurschapsinstrument en – in het geval van Irak – uit het Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking (DCI), in samenhang met de activiteiten van de lidstaten, VN en andere actoren. Nederland zal er in de besprekingen op toezien dat deze geïntegreerde benadering ook in de praktijk vorm krijgt. Bovendien is het van belang dat de verschillende EU-missies in de regio over voldoende capaciteit beschikken om uitvoering te geven aan de strategie en de inzet van de EU en LS te coördineren. Nederland is bereid om daar via strategische detacheringen aan bij te dragen. De EU geeft aan dat de oprichting van een EU *Regional Trust Fund (Madad Fund)* bij zal dragen aan het flexibel combineren van de verschillende (EU)instrumenten in een gezamenlijke aanpak. Hoewel Nederland dit streven toejuicht - en in de Centraal-Afrikaanse Republiek actief heeft bijgedragen aan de oprichting van een dergelijk, overkoepelend fonds - is het in de Syrië/Irak regio van belang dat er geen dubbeling ontstaat met bestaande fondsen, zoals bijvoorbeeld het *Syrian Recovery Trust Fund* van de *Friends of Syria*, en het *Lebanese Reconstruction Fund* van de Wereldbank. In Irak is het van belang dat de Iraakse overheid het voortouw neemt bij de stabilisatie van heroverde gebieden. Op inclusiviteit gerichte politieke en institutionele hervormingen, onder meer van de veiligheidssector, zijn een sine qua non. Ook zal de Iraakse regering zelf middelen moeten vrijmaken om een dergelijke *early recovery* mogelijk te maken. Nederland steunt de aandacht en activiteiten voor de omliggende landen ten behoeve van een duurzame opvang van vluchtelingen in de regio. Zo draagt Nederland in Libanon bijvoorbeeld bij aan de EU-inspanningen op het gebied van onderwijs.

Diplomatiek spoor Syrië

De EU-bijdrage aan het politieke en diplomatieke spoor sluit nauw aan bij de bestaande Nederlandse inzet ten aanzien van Syrië. De basis voor een politieke oplossing blijft het Genève communiqué van 30 juni 2012. Het kabinet steunt VN Speciaal Gezant De Mistura om politieke dialoog te bevorderen, evenals zijn plan voor lokale bestanden ('freezes'). Nederland is positief over het opzetten van een *support group* voor de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties en de Speciaal Gezant. De druk op het Assad-regime dient verder te worden opgevoerd, onder andere via sancties. De EU-inzet op het politieke spoor kan aan kracht winnen door nadrukkelijker aandacht te besteden aan een eigenstandige diplomatieke rol, die vooral relevanter kan worden wanneer VN- en andere internationale initiatieven niet succesvol blijken.

Steun aan oppositie en maatschappelijk middenveld in Syrië

Het verzwakken van het Assad-regime dient hand in hand te gaan met grotere steun aan de gematigde oppositie en het (gematigde) maatschappelijk middenveld, o.a. door middel van capaciteitsopbouw. Het kabinet onderstreept het belang van inzet op *multitrack*-diplomatie, waarbij zowel de internationale dialoog (*track 1*) als dialoog tussen lokale spelers (*track 2, 3*) wordt gesteund. De EU bepleit en ondersteunt terecht een bijzondere rol voor vrouwen bij deze processen. Het instrument voor Vrede en Stabiliteit en het Europees Nabuurschapsinstrument

dienen optimaal te worden gebruikt om dergelijke processen te steunen. Nederland steunde eerdere initiatieven in dit kader en ziet uit naar nadere voorstellen van de Commissie.

Mensenrechten/accountability Syrië

De voorgestelde inzet ten aanzien van *accountability*, documentatie mensenrechtenschendingen en internationale misdrijven en ondersteuning activiteiten van de VN *Commission of Inquiry* is volledig in lijn met de Nederlandse beleidsinzet. Dit geldt ook voor een voortgezette inzet op doorverwijzing van de situatie in Syrië naar het Internationaal Strafhof (ICC). In aanvulling hierop acht Nederland het wenselijk dat de EU zich inzet voor toetreding van Irak tot het ICC.

Steun Irak

Verzoening is een eerste voorwaarde voor lange termijn stabiliteit in Irak, waarbij alle groepen (waaronder soennieten, sjiieten en Koerden) betrokken moeten worden. De EU moet alle diplomatieke middelen inzetten om het proces van verzoening te ondersteunen, tevens ter ondersteuning van initiatieven van *United Nations Assistance Mission Iraq* (UNAMI) op dit vlak. Waar mogelijk kan de EU lokale initiatieven ondersteunen. De EU zou zich nog sterker dan in de strategie geformuleerd moeten inzetten op beschermen en bevorderen van mensenrechten, vrouwen en minderheden in het bijzonder; aandacht voor resolutie 1325 van de VN Veiligheidsraad; het breder trekken van verzoening dan alleen de gewapende groepen en sjiieten, en aandacht hebben voor oud zeer uit de tijd onder Saddam Hoessein, dat bij lange na nog niet is verwerkt door de Iraakse maatschappij.

Politie/peacekeeping missies

Met betrekking tot een eventuele politiemissie is Nederland om verschillende redenen erg terughoudend. Een effectief functionerend, geloofwaardig politiebestedel ontbreekt momenteel in Irak, mede vanwege politieke en religieus sektarische problemen en het ontbreken van een echte doctrine over de rol en de politie in Irak. Een goed programma voor hervorming van de veiligheidssector (*Security Sector Reform* (SSR)) is wat Irak nu kan gebruiken. Iedere eventuele EU-inspanning m.b.t. het trainen van Iraakse politie dient ingebed te zijn in een breder, multilateraal raamwerk, waarbij eigenaarschap van de Iraakse regering cruciaal is. Ieder project of missie dient vooraf te zijn gegaan door een formeel, onderbouwd, Iraaks verzoek en nauw aan te sluiten bij andere initiatieven op het terrein van SSR en de rechtsstaat. De EU zou eventueel een programma kunnen overwegen, gegeven de brede ervaring van de EU met SSR. Dit vereist echter wel een Iraakse lange termijn strategie, die momenteel ontbreekt maar waaraan met steun van UNDP en het Verenigd Koninkrijk wordt gewerkt, in het kader van de Iraakse *National Security Strategy*. Nederland overweegt UNDP te steunen bij het vervolg hiervan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is breed draagvlak voor de in de strategie genoemde activiteiten o.g.v. de-radicalisering, assistentie op het gebied van ontmijning, verstrekking humanitaire hulp en decentralisatie van het bestuur. Men acht het van belang dat de contra-terrorisme-strategie onderdeel is van de regionale strategie. Lidstaten roepen op tot snelle implementatie van de strategie. In het Europees Parlement leggen veel partijen de nadruk op opvang van vluchtelingen in buurlanden en prijzen deze landen vanwege de grote last die zij dragen. Sommige partijen wijzen eveneens op het belang van regionale partners, waarbij specifiek de toetreding van Iran tot de internationale coalitie tegen ISIS wordt genoemd. Voor de Europese inzet wordt tevens het belang van aanpak van buitenlandse strijders, de situatie van jongeren en minderheden en een inzet op inclusiviteit genoemd.

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

a) Bevoegdheid

De mededeling raakt aan meerdere bevoegdheden van de EU. Het ziet op ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp, terrorismebestrijding, het GBVB en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid als onderdeel van het 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 en humanitaire hulp). De mededeling tracht het EU-optreden op deze gebieden met elkaar te verbinden met betrekking tot de crisis in Syrië en Irak, evenals de aanpak van ISIS. De EU heeft bevoegdheden voor de acties die worden genoemd. De lidstaten blijven op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp bevoegd hun eigen beleid te voeren.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Gelet op de zeer ernstige situatie in Irak en Syrië en het transnationale karakter van de situatie/conflict is een uniforme Europese aanpak noodzakelijk, aanvullend op de inzet van individuele lidstaten. De EU kan vanwege haar gewicht en scala aan instrumenten, meer bereiken dan individuele lidstaten afzonderlijk.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het gekozen instrumentarium bij de strategie is volgens Nederland noodzakelijk en evenredig om de gezamenlijke doelen te bereiken. Om concreet invulling te geven aan de rol van EDEO en de Commissie in het kader van het GBVB, is het logisch en noodzakelijk om op prioritaire onderwerpen, zoals de ernstige situatie in Syrië en Irak, dergelijke strategieën te ontwikkelen. De

EU gaat hierin niet verder dan op dit moment haalbaar is door het bestaand instrumentarium voor dergelijke doeleinden in te zetten.

d) Financiële gevolgen

Er zijn geen financiële consequenties voor de Nederlandse begroting. Als deze mededeling toch budgettaire gevolgen voor Nederland zou hebben, worden deze ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

De middelen die worden genoemd, met een totaal van EUR 1 miljard, betreffen bestaande EU-fondsen, zoals het fonds voor humanitaire hulp van DG ECHO, het Europees Nabuurschapsinstrument (ENI) en het Instrument voor Pre-accessie (IPA) het instrument ter bevordering van stabiliteit en vrede, het Europees instrument ter bevordering van democratie en mensenrechten, garanties voor leningen en noodhulp. Over de inzet van middelen vanuit al deze instrumenten dient middels de gebruikelijke procedures te worden besloten in de respectievelijke beheerscomités (comitologie). Het kabinet waardeert het feit dat deze instrumenten in een integraal kader worden gezien. Nederland zal in de beheerscomités blijven aandringen op een goede afstemming van de inzet van deze instrumenten.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Er zijn geen gevolgen t.a.v. regeldruk en administratieve lasten.