

## Naar een nieuw Europees nabuurschapsbeleid: gelijkwaardig, gericht en geïntegreerd

### *Inleiding en opbouw*

Deze brief bestaat uit twee delen: de kabinetsappreciatie van het nabuurschapsbeleid en de Nederlandse visie op de herziening van het beleid. In het eerste deel van de brief geeft het kabinet een appreciatie van het jaarlijkse voortgangspakket ten aanzien van het nabuurschapsbeleid van de Europese Unie, dat de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (HV) op 25 maart jl. presenteerden. Dit pakket bestaat uit een gezamenlijke mededeling ('Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2014'<sup>1</sup>), alsmede twee gezamenlijke stafdocumenten, één voor het Oostelijk Partnerschap en één voor de zuidelijke nabuurschapslanden<sup>2</sup>. De Commissie en de HV hebben tevens afzonderlijke voortgangsrapportages opgesteld voor vijf van de zes landen van het Oostelijk Partnerschap (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië en Oekraïne) en voor zeven van de tien zuidelijke nabuurschapslanden (Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Marokko, de Palestijnse Gebieden en Tunesië). De voortgangsrapportages vullen een oordeel over de voortgang in de implementatie van de actieplannen die in het kader van het nabuurschapsbeleid zijn overeengekomen. Vanwege het ontbreken van een actieplan voor Wit-Rusland, Algerije, Libië en Syrië werd voor deze landen geen landenspecifieke voortgangsrapportage opgesteld. Een samenvatting en appreciatie van de opgestelde voortgangsrapporten is opgenomen in bijlage 1 bij deze brief.

De Commissie en EDEO constateren, evenals vorig jaar<sup>3</sup>, dat het belang en de doelstellingen van het nabuurschapsbeleid – het bevorderen van stabiliteit en welvaart in de buurlanden van de Unie – nog onverminderd relevant zijn, maar dat de realisatie steeds verder uit beeld geraakt. Het nabuurschapsbeleid is niet altijd in staat gebleken adequaat in te springen op ontwikkelingen in buurlanden, noch heeft het een goed antwoord geboden op de uiteenlopende behoeften en aspiraties van partnerlanden. Deze tekortkomingen schaden de Europese belangen. Bij het aantreden van de nieuwe Commissie in het najaar van 2014 heeft Commissaris Hahn (nabuurschap en uitbreidingsonderhandelingen) dan ook de opdracht meegekregen het nabuurschapsbeleid te herzien, na brede consultaties met lidstaten, partnerlanden en andere betrokkenen. Deze consultaties zijn nu van start gegaan. Op 4 maart jl. presenteerden de Commissie en de HV een 'joint consultation paper' ('Towards a new European Neighbourhood Policy'<sup>4</sup>), dat het beginpunt markeert van de herziening van het Europees nabuurschapsbeleid, die in het Commissiewerkprogramma voor 2015 is opgekomen<sup>5</sup>, en hieraan richting moet geven. Het tweede deel van deze brief bevat de Nederlandse gedachten over de herziening van het nabuurschapsbeleid: dit beleid moet (1) gebaseerd zijn op *gelijkwaardigheid* tussen Unie en buurlanden; (2) *gericht* worden ingezet afhankelijk van de situatie waarin het betreffende buurland zich bevindt – en in die zin ook flexibel genoeg zijn om te kunnen inspringen op veranderende omstandigheden – en (3) *geïntegreerd* zijn in de bredere betrekkingen die de Unie met het betreffende land onderhoudt: alle instrumenten van het extern beleid moeten in samenhang worden ingezet – dat geldt ook voor de instrumenten van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Veiligheid moet een grotere rol gaan spelen in het nabuurschapsbeleid, dat traditioneel vooral ziet op democratisering, mensenrechten en rechtsstaat aan de ene kant (politieke associatie) en sectorale samenwerking en economische integratie aan de andere kant. Hierbij blijft voor Nederland voorop staan dat het nabuurschapsbeleid geen voorportaal vormt voor EU-lidmaatschap. In de conclusies van de Europese Raad van 19 en 20 maart jl. is bevestigd dat de herziening de voortdurende en grote betrokkenheid van de EU met deze landen moet onderstrepen. Het kabinet vindt het terecht dat het nabuurschapsbeleid prioriteit geniet binnen het extern beleid van de Unie.

---

<sup>1</sup> JOIN(2105)9

<sup>2</sup> JOIN(2015) 9 final

<sup>3</sup> Kamerstuk 22 112 nr. 1855

<sup>4</sup> JOIN(2015)6

<sup>5</sup> Voor een appreciatie van het Commissie werkprogramma inclusief het daarin opgenomen voorstel het Europees nabuurschapsbeleid te herzien, zie Kamerstuk 22 112 nr. 1940

Deze appreciatie komt in plaats van een BNC-fiche. De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief: beleid ten aanzien van de buurlanden van de EU is bij uitstek beleid dat op het niveau van de EU kan worden gevoerd. De EU als geheel heeft een grotere slagkracht en een breder instrumentarium ter beschikking dan de lidstaten afzonderlijk. Bovendien is het nabuurschapsbeleid van de Unie deels gericht op beleidsterreinen waar de EU een exclusieve of gedeelde bevoegdheid heeft, zoals handelspolitiek, visumbeleid en ontwikkelingssamenwerking. De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is eveneens positief. De middelen die worden uitgetrokken voor het nabuurschapsbeleid bedragen EUR 15,4 miljard voor de periode 2014-2020. Dit is een toename van 7% ten opzichte van het vorig meerjarig financieel kader (2007-2013), terwijl Categorie IV van de EU-begroting (Extern Beleid) overall met 3% steeg. De stijging in uitgaven voor het nabuurschapsbeleid ten opzichte van de periode 2007-2013 is in lijn met de prioriteit die de EU binnen het extern beleid aan haar buurlanden geeft en met de Nederlandse prioriteitsstelling ten aanzien van de instrumenten van het extern beleid van de Unie<sup>6</sup>.

## **Deel 1: het nabuurschapsbeleid gewogen**

### *Uitgangspunten*

Het Europees nabuurschapsbeleid werd ontwikkeld in 2004 met als doel de relaties tussen de EU en haar naaste buurlanden ten oosten en ten zuiden te versterken via politieke associatie en economische integratie met de EU. Zo zou moeten worden bijgedragen aan een stabiele, veilige, vrije en welvarende regio waarin goed nabuurschap voorop staat. De landen waarop het nabuurschapsbeleid zich richt zijn, in het oosten: Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland, en in het zuiden: Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, de Palestijnse gebieden, Syrië en Tunesië. Het nabuurschapsbeleid biedt partnerlanden een geprivilegieerde relatie met de EU, gebaseerd op een gezamenlijk commitment aan gedeelde waarden. Deze relatie is geen voorportaal voor lidmaatschap. De basis is wederkerigheid: tegenover Europese inspanningen en financiële steun, staan verplichtingen voor partners op het gebied van onder andere de rechtsstaat, goed bestuur, democratie, mensenrechten, markteconomische principes en duurzame ontwikkeling. Het beleid wordt gekenmerkt door een lange-termijn inzet, gebaseerd op een wederzijds belang bij integratie en samenwerking. Aan het nabuurschapsbeleid ligt een *incentive based* benadering ten grondslag: landen die goed hervormen, komen in aanmerking voor een nauwere relatie met en meer steun van de EU.

### *De situatie in de nabuurschapsregio in 2014: veel slecht nieuws, hier en daar een sprankje hoop*

Nadat in 2013 al geconstateerd werd dat de resultaten van het nabuurschapsbeleid een gemengd beeld lieten zien met slechts een enkel lichtpuntje; dat hervormingstrajecten in de verschillende partnerlanden ver uit elkaar liepen en dat de opbrengst van sectorale samenwerking te mager was, bevestigt de rapportage over 2014 dit overwegend sombere beeld. De Commissie en de HV stellen in hun gezamenlijke mededeling dat 2014 een jaar was dat werd gekenmerkt door grote uitdagingen, met sterk toegenomen problemen op het gebied van veiligheid. Hierbij wordt gerefereerd aan het conflict in Oekraïne, de druk van Rusland op de andere oostelijke partners, de aanhoudende crisis in Syrië – die inmiddels de grootste mondiale ramp is geworden uit oogpunt van veiligheid en humanitaire gevolgen – geweld en mensenrechtenschendingen door ISIS en andere terroristische groeperingen, het dreigende falen van de Libische staat en de daarmee gepaard gaande gunstige omstandigheden voor criminele netwerken en mensensmokkel naar Europa. Als gevolg van de omstandigheden in met name het zuidelijk nabuurschap was sprake van een toename van irreguliere migratie. In 2014 kwamen meer dan 277.000 irreguliere migranten de EU binnen, een toename van 155% ten opzichte van 2013. Bovenstaande ontwikkelingen wierpen een schaduw over de nabuurschapsregio en werden – in ons land en in Europa – ervaren als een ‘ring van instabiliteit’ rondom de Unie die ook onze veiligheid raakt en Europese belangen schaadt<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Zie Kamerbrief ‘Instrumenten van het extern beleid van de Europese Unie 2014-2020’ van 21 januari 2014 Kamerstuk 21 501-20, nr. 837

<sup>7</sup> Zie beleidsbrief internationale veiligheid ‘Turbulente tijden in een instabiele omgeving’, Kamerstuk 33694 nr. 6

Democratiseringsprocessen stagneerden in een aantal nabuurschapslanden, zo stellen de Commissie en de HV. Tegen de achtergrond van het conflict in het oosten van het land, maakte Oekraïne in 2014 een langzame start met de bestrijding van corruptie en ook de voorbereidingen voor een nationaal hervormingsprogramma vorderden langzaam; grondwettelijke hervormingen zijn vertraagd. Activiteiten van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) kwamen onder druk te staan in Egypte en de mensenrechtensituatie verslechterde in Azerbeidzjan. De Palestijnse Autoriteit had in 2014 nog steeds geen belangrijke wetten aangenomen ten aanzien van democratische structuren, zoals de afbakening van verantwoordelijkheden van justitiële instellingen. De doodstraf werd uitgevoerd door de *de facto* autoriteiten in Gaza, evenals door Egypte en Jordanië, ondanks moratoria. Ten aanzien van Israël bestaan zorgen over de bescherming van de rechten van minderheden, waaronder Bedoeïenen.

Over het algemeen is armoede in de nabuurschapsregio gestegen. Vooral kinderen en andere kwetsbare groepen werden hierdoor geraakt. De bescherming van de rechten van vrouwen en kinderen bleef problematisch in de meeste nabuurschapslanden. De Commissie en de HV maken melding van kinderarbeid, gebruik van kindsoldaten, inzet van kinderen voor terroristische activiteiten, huwelijken op minderjarige leeftijd en slechte behandeling van kinderen in gevangenissen. Ook voor maatschappelijke organisaties was de algemene trend negatief. Wetgeving, administratieve procedures en belastingen hebben ertoe geleid dat organisaties hun activiteiten moesten staken in landen als Azerbeidzjan en Egypte.

Positieve ontwikkelingen waren er echter ook. Tunesië heeft laten zien dat een inclusieve democratische transitie, die van binnenuit wordt gedreven, mogelijk is in het zuidelijk nabuurschap. Dit werd onderstreept door parlementaire en presidentiële verkiezingen en de aanname van een nieuwe grondwet. In deze grondwet is de basis gelegd voor bescherming van fundamentele rechten en hervorming van de justitiesector. Het maatschappelijk middenveld ontwikkelt zich snel. In Marokko is het proces van democratisering en modernisering eveneens voortgezet middels hervormingen op het gebied van justitie, regionalisering en de media. In Libanon en Jordanië werden onafhankelijkheid en effectiviteit van de justitiesector versterkt. Ook in het Oostelijk Partnerschap werd democratisering voortgezet, met name in Moldavië en Georgië, waar respectievelijk parlementaire en lokale verkiezingen zijn gehouden die door internationale waarnemers grotendeels in lijn werden bevonden met internationale standaarden.

#### *Uitvoering van het nabuurschapsbeleid in 2014*

Ondanks negatieve ontwikkelingen op het gebied van veiligheid is de EU blijven inzetten op veiligheid en stabiliteit in de oostelijke en zuidelijke nabuurschapslanden. Daarbij is een breed palet aan instrumenten ingezet, waaronder politieke dialogen, financiële steun om de rechtsstaat te versterken en justitiële hervormingen te stimuleren en missies onder het GBVB, waaronder in Georgië, de Palestijnse Gebieden, Moldavië, Oekraïne en Libië. In Oekraïne heeft de EU op diplomatiek vlak de illegale annexatie van de Krim en Sevastopol door Rusland en de destabilisatie van Oost-Oekraïne veroordeeld en in het verlengde hiervan sancties afgekondigd. In multilateraal kader heeft de EU het werk van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) ondersteund. Daarnaast heeft de EU Oekraïne bijgestaan bij de hervorming van de veiligheidssector middels de 'EU civilian advisory mission' (EUAM). Bovendien werden vertrouwenwekkende maatregelen gesteund in Nagorno-Karabach, en heeft de EU projecten op het gebied van civiele samenwerking van de veiligheidssector in Jordanië, de Palestijnse Gebieden en Tunesië ondersteund. De EU ondersteunde Libanon en Moldavië op het gebied van grensbewaking. De EU en haar lidstaten hebben meer dan EUR 3 miljard beschikbaar gesteld om de slachtoffers van de crisis in Syrië en buurlanden te ondersteunen.

De Commissie en de HV rapporteren tevens positieve ontwikkelingen in de relaties tussen de EU en de nabuurschapslanden. Hierbij wordt onder andere gerefereerd aan de nieuwe generatie associatieakkoorden met Georgië, Moldavië en Oekraïne. Het gaat hierbij om de meest ambitieuze contractuele relaties tussen de EU en nabuurschapslanden die tot nu toe zijn gesloten, waarbij ook bepalingen voor een diepe en brede vrijhandelszone (Deep and Comprehensive Free Trade Area) zijn opgenomen. Naar verwachting zullen deze een positief effect hebben op groei en werkgelegenheid en zullen de handelsakkoorden bijdragen aan duurzame en weerbare economieën. Georgië en Moldavië zijn in 2014 begonnen met het implementeren van de akkoorden. Importheffingen werden afgeschaft en toenadering tot het EU *acquis* ging van start. Oekraïne boekte aan het begin van het jaar enige

voortgang in de verwijdering van handelsbelemmeringen voor export vanuit de EU. De regering voerde de invoertarieven echter opnieuw in, in reactie op de kritieke macro-economische situatie. De EU waarschuwt dat dit negatieve effecten kan hebben op de verbetering in de handelsrelaties en op het ondernemingsklimaat. Met de voorbereidingen die gaande zijn voor de implementatie van de diepe en brede vrijhandelszone (DCFTA) wordt echter weer een nieuwe impuls gegeven aan de verwijdering van handelsbarrières. Middels autonome handelsmaatregelen ('autonomous trade measures') heeft de EU reeds 94,7% van de EU heffingen voor import van industriële producten en alle heffingen voor landbouwproducten uit Oekraïne afgeschaft. Hoewel de EU de grootste handelspartner van Armenië bleef in 2014, besloot Armenië tot toetreding tot de Euraziatische Economische Unie. De EU respecteert deze keuze en onderzoekt de mogelijkheden tot een andere vorm van afspraken op economisch terrein.

De relaties met Marokko en Tunesië zijn verder versterkt en weerspiegelen de breedte en diepte van de hervormingen in deze landen. Onderhandelingen over een diepe en brede vrijhandelszone werden in 2014 voortgezet. De EU ziet mogelijkheden voor versterkte economische samenwerking met de zuidelijke nabuurschapslanden. De EU is bereid deze landen bij te staan op het gebied van economische hervormingen om werkgelegenheid en duurzame groei te stimuleren. De EU richtte zich eveneens op transport- en energienetwerken, zoals de zuidelijke gascorridor van Azerbeidzjan naar Zuid-Oost Europa, samenwerking ten aanzien van nucleaire veiligheid en trainingen voor het midden- en kleinbedrijf.

Op het gebied van migratie en mobiliteit zijn in 2014 belangrijke stappen gezet. Migratie en mobiliteit vormen een centraal onderdeel van het nabuurschapsbeleid, zowel vanuit het wederzijds belang van goed beheer van migratiestromen en van 'people-to-people' contacten tussen de bevolkingen van de EU en de nabuurschapslanden. Hier kwam de dimensie van grote vluchtelingenstromen en irreguliere migratie bij. Gezien het feit dat de zuidelijke buurlanden van de Unie vooral transitlanden zijn, maar vaak geen adequaat juridisch en administratief systeem hebben om met deze uitdaging om te gaan, steunt de EU hen bij versterking van het strafrecht om mensensmokkel en grensbewaking te verbeteren. Dit sorteerde reeds positieve effecten in Marokko, Tunesië, Algerije en Egypte. In het kader van het reguliere migratiebeleid, werd het voor Moldavische burgers mogelijk om visumvrij te reizen in de Schengenlanden omdat Moldavië voldeed aan alle benchmarks van het actieplan voor visumliberalisatie. De EU sloot in 2014 met Tunesië en Jordanië een mobiliteitspartnerschap. Eind 2014 had de EU mobiliteitspartnerschappen afgesloten met Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Jordanië, Moldavië, Marokko en Tunesië. Uitwisseling van studenten werd gemakkelijker via Tempus, Erasmus Mundus en Twinning projecten. Met Libanon is een dialoog gestart over migratie, mobiliteit en veiligheid en met Wit-Rusland werden onderhandelingen opgepakt over visumfacilitatie en een terug- en overname-overeenkomst. Op 28 november 2014 is Khartoem-proces van start gegaan waarin de EU en landen in de Hoorn van Afrika samenwerken om handel in en smokkel van migranten tussen de EU en deze landen aan te pakken. Sinds 2006 loopt het Rabat proces, waarin de EU en landen in Westelijk Afrika een dialoog voeren en activiteiten ontplooiën voor een gebalanceerde en concrete benadering van migratie.

In 2014 is tevens een begin gemaakt met de inzet van het nieuwe Europees nabuurschapsinstrument (ENI). De financiële steun (in totaal EUR 15,4 miljard voor de periode 2014-2020) wordt meer gericht ingezet en het maatschappelijk middenveld en lokale autoriteiten worden beter betrokken bij het vormgeven en monitoren van EU-steun. Het ENI biedt voorspelbare, lange-termijn steun. Voor ieder nabuurschapsland werden prioriteiten voor de komende twee tot drie jaar uitgewerkt op basis waarvan ieder jaar individueel afgestemde programma's worden opgezet en uitgevoerd. Landen die substantiële voortgang maken ten aanzien van democratische hervormingen kunnen additionele steun ontvangen onder het 'umbrella programme' (in het kader van de *incentive based* benadering) met een waarde van 10% van het ENI budget. In 2014 is er EUR 200 miljoen vanuit dit programma uitgekeerd aan Georgië (EUR 30 miljoen), Moldavië (EUR 30 miljoen) en Oekraïne (EUR 40 miljoen) in het oosten en Jordanië (EUR 15 miljoen), Libanon (EUR 15 miljoen), Marokko (EUR 20 miljoen) en Tunesië (EUR 50 miljoen) in het zuiden. Ter ondersteuning van de handelsakkoorden kent het nabuurschapsinstrument een speciale faciliteit, evenals voor ondersteuning van het maatschappelijk middenveld. Steun aan het maatschappelijk middenveld via de 'civil society facility' is in 2014 sterk toegenomen ten opzichte van de voorgaande periode – dit is in lijn met de Nederlandse inzet.

Op regionaal vlak zet de EU in op regionale samenwerking, vanuit de constatering dat de nabuurschapslanden onderling onvoldoende geïntegreerd zijn, terwijl er grote gemeenschappelijke uitdagingen zijn, waaronder irreguliere migratie, terrorisme en wapenhandel en grensoverschrijdende milieuvervuiling. Vanuit het nabuurschapsinstrument wordt daarom bijvoorbeeld een project op het gebied van terrorismebestrijding met Arabische partners gesteund. Partnerlanden werden tevens via regionale fora betrokken bij regionale activiteiten via de Arabische Liga (AL) en de Unie voor de Mediterrane Regio (UfM). Ook werd gezocht naar nadere samenwerking met de Maghreb landen en de Organisatie van Islamitische Samenwerking (OIC).

#### *Nederlandse positie ten aanzien van het voorjaarspakket*

Het kabinet waardeert de duidelijke, politieke voortgangsrapportages van de Commissie en EDEO. De lijn van afnemend optimisme na de omwentelingen in de Arabische regio in 2011 sloeg in 2014 om in uitgesproken pessimisme. Hoewel de doelstellingen van het nabuurschapsbeleid – bevorderen van stabiliteit en welvaart aan de buitengrenzen van de Unie - en daarmee de focus op democratische hervormingen en de ontwikkeling van markteconomieën in 2014 onverminderd relevant bleven, werd er, gezien de realiteit in een aantal nabuurschapslanden, noodgedwongen steeds meer vanuit een politiek en veiligheidsperspectief gewerkt.

Het kabinet waardeert de duidelijke aandacht voor de pertinente problemen op het gebied van veiligheid in de nabuurschapsregio. Bovendien wordt de EU-inzet naar aanleiding van actuele ontwikkelingen in de nabuurschapsregio steeds meer in een integraal kader gepresenteerd – de recente mededeling over een regionale EU strategie ten aanzien van Syrië, Irak en de dreiging van ISIS is hiervan een goed voorbeeld<sup>8</sup>. De volgende stap die gezet kan - en moet - worden, is dat het beleid van begin af aan integraal wordt gemaakt (zie nadere uitleg onder deel 2 onder het kopje 'geïntegreerd'). Dit vormt één van de hoofdpunten van de Nederlandse inzet voor de herziening van het nabuurschapsbeleid, waarop in het tweede deel van deze brief nader wordt ingegaan. Het is bemoedigend dat de Commissie en de HV reeds aangeven dat complementariteit tussen alle elementen van het EU-buitenlandbeleid, waaronder de GBVB-instrumenten en veiligheid gerelateerde zaken, binnen het nabuurschapsbeleid nadere aandacht behoeft.

Tegelijkertijd is het van belang dat de hervormingsagenda voldoende aandacht blijft krijgen. Het kabinet is verheugd over het feit dat er met Georgië, Moldavië en Oekraïne nieuwe generatie associatieakkoorden zijn gesloten die de basis bieden voor een politieke associatie en vergaande economische integratie. Vanwege de zorgen over veiligheid is deze mijlpaal wellicht naar de achtergrond gedrongen, maar de akkoorden vormen een belangrijk resultaat van het nabuurschapsbeleid. Het zichtbaar maken voor de bevolkingen van de drie landen wat toenadering tot Europa betekent, heeft nu hoge prioriteit. De uiteindelijke waarde ligt in de uitvoering en het kabinet zal blijven inzetten op een voortvarende implementatie, in lijn met de principes van het nabuurschapsbeleid. Ook ten aanzien van Marokko en Tunesië zijn in de ogen van het kabinet belangrijke stappen gezet. Relaties zijn verder verbreed en verdiept. In deze landen, waar zowel de belangen als de gedeelde waarden groot zijn, past een brede inzet op tal van terreinen. Tevens heeft het kabinet waardering voor de aanzienlijke steun die de EU gegeven heeft aan Libanon en Jordanië. Deze landen zijn relatief stabiel in een zeer instabiele regio, hebben te maken met grote stromen vluchtelingen en verdienen onze voortdurende steun. Projecten op het gebied van onderwijs en zorg voor vluchtelingen en gastgemeenschappen en samenwerking op het terrein van veiligheid en migratie is cruciaal en in wederzijds belang.

In 2014 is voor het eerst gebruik gemaakt van het herziene Europees Nabuurschapsinstrument. Het kabinet kan zich vinden in de wijze waarop en de inhoud van de eerste programma's die hieruit gefinancierd worden. Het is echter nog te vroeg om hiervan resultaten te zien, omdat uitvoering van de meeste projecten eind 2014 en begin 2015 is begonnen. De relatief lange doorlooptijd tussen het stellen van prioriteiten en uitvoeren van programma's en projecten past bij de hervormingsdoelstelling van het nabuurschapsbeleid, maar in sommige situaties komt de steun te langzaam op gang. Het kabinet onderschrijft het belang van flexibiliteit in dit kader. De snelheid waarmee steun voor

---

<sup>8</sup> JOIN(2015)2, voor een appreciatie zie Kamerstuk 22 112 nr. 1949

Oekraïne werd gemobiliseerd verdient navolging. De oprichting van een EU regionaal trust fonds in reactie op de Syrië-crisis past bij een flexibelere en snellere inzet van middelen. Ook hier moet de toegevoegde waarde worden bewezen aan de hand van de uitvoering, maar het kabinet staat in beginsel positief tegenover innovatieve manieren om sneller en effectiever Europees te kunnen handelen in crisis situaties.

## **Deel 2: het nabuurschapsbeleid herzien**

Het Commissiewerkprogramma voor 2015 voorziet in de herziening van het Europees nabuurschapsbeleid overeenkomstig de opdracht die Commissaris Hahn (nabuurschap en uitbreidingsonderhandelingen) bij het aantreden van de nieuwe Commissie in het najaar van 2014 heeft meegekregen. In hun *consultation paper* stellen de Commissie en EDEO dat een herziening nodig is van (1) de assumpties waarop het beleid is gebaseerd, (2) de reikwijdte en (3) de instrumenten. Er worden vragen gesteld over de wijze waarop meer differentiatie, focus, flexibiliteit en *ownership* kan worden bereikt. De komende maanden willen de Commissie en EDEO gebruiken om zoveel mogelijk input te verzamelen van lidstaten, partnerlanden en andere stakeholders waaronder niet-gouvernementele organisaties. HV Mogherini heeft de partnerlanden gelegenheid gegeven hun visie te presenteren tijdens een bijeenkomst in Barcelona op 13 april voor de zuidelijke nabuurschapslanden. Ook hier werd de noodzaak van een meer politieke en gelijkwaardige benadering uitgesproken met aandacht voor 'people-to-people' contacten en concrete samenwerking op terreinen van gedeelde zorg: bestrijding terrorisme en radicalisering, economische ontwikkeling, migratie en energie. De landen behorende tot het Oostelijk partnerschap zullen worden geconsulteerd tijdens een ministeriële bijeenkomst op 20 april en in Riga tijdens de Top voor het Oostelijk Partnerschap op 21 en 22 mei. Het is de bedoeling dat deze consultaties zullen uitmonden in een gezamenlijke mededeling die een herzien beleid presenteert. De Nederlandse inbreng in de consultaties is weergegeven in het vervolg van deze brief. Het kabinet zal deze inbreng naar EDEO en de Commissie verzenden als reactie op de gezamenlijke consultatie.

### *Hoofdpijnen Nederlandse visie op herziening nabuurschapsbeleid*

Het kabinet steunt de herziening van het nabuurschapsbeleid en wil hieraan actief bijdragen om de effectiviteit van het EU optreden in verschillende buurlanden (zowel oost als zuid) te optimaliseren. De herziening van het nabuurschapsbeleid zou daarbij in de pas moeten lopen met de 'strategic review' van het EU extern beleid die HV Mogherini gaat uitvoeren. Deze strategische herziening is gericht op de rol van de EU in de wereld en heeft veiligheid als ordenend principe, terwijl het nabuurschapsbeleid geografisch beperkt is en traditioneel meer gericht op democratische en economische hervormingen. Tegelijkertijd is het voor de rol van de EU in de wereld essentieel dat de EU effectief beleid voert ten aanzien van de eigen buurlanden en is het voor de doelstelling van stabiliteit aan de buitengrenzen onder het nabuurschapsbeleid essentieel om de veiligheidsdimensie meer aandacht te geven. Beide beleidskaders staan dus qua doelstellingen naast elkaar en gebruiken dezelfde instrumenten. Het kabinet is verheugd dat beide herzieningen parallel lopen en zal aandringen op en bijdragen aan het leggen van de juiste dwarsverbanden.

Tijdens Gymnich van 11 maart jl. sprak de Raad voor het eerst over de contouren van het herziene nabuurschapsbeleid. De Nederlandse positie hierbij was, zoals gemeld aan uw Kamer in de geannoteerde agenda<sup>9</sup>, dat het kabinet onderschrijft dat de strategische situatie in de schil rondom Europa in de afgelopen jaren fundamenteel is veranderd. In het zuiden vergen de gecombineerde problemen van extremisme, de noodzaak tot economische hervormingen, de grote migratiestromen, en de brede veiligheidsproblematiek een actualisering en modernisering van het nabuurschapsbeleid. Ook in het oosten vereist de nieuwe geostrategische setting actualisering en modernisering van het nabuurschapsbeleid. De Nederlandse inzet is daarbij drievoudig: (1) het kabinet wil dat het nabuurschapsbeleid *gericht* wordt, dat wil zeggen meer wordt toegespitst op de specifieke situatie in de betreffende landen. Het beleid moet flexibeler kunnen inspelen op ontwikkelingen: beleid en instrumenten moeten daarop beter kunnen worden toegesneden, zodat ze de behoeften van partnerlanden beter reflecteren. (2) In die landen moet het nabuurschapsbeleid *geïntegreerd* deel uitmaken van het extern beleid dat de Unie ten aanzien van die landen voert. Dat wil zeggen dat het

---

<sup>9</sup> Kamerstuk 21 501-02 nr. 1461

sluiten van handelsakkoorden, het gebruik van GBVB-instrumenten (zoals GVDB-missies), en de activiteiten die in het kader van het nabuurschapsinstrument worden ontplooid, in samenhang moeten worden gezien en ingezet. De commissie en EDEO dienen in dit kader nauw samen te werken. (3) En, last but not least, moeten de betrekkingen tussen de EU en haar buurlanden op *gelijkwaardige* leest zijn geschoeid: de uitvoering van het nabuurschapsbeleid is teveel een opgelegd pandoer geweest, met een brede waaier aan instrumenten en interventies die voor alle landen in gelijke mate op tafel werd gelegd als een 'offer they can't refuse'. Het Europees nabuurschapsbeleid heeft zich in die zin te eurocentrisch ontplooid, met een gebrek aan inzicht in het feit dat onze buurlanden ook andere oriëntaties (en andere buurlanden) hebben waarmee zij rekening willen houden. Tijdens een seminar dat Nederland in juni 2014 organiseerde over de effectiviteit van het nabuurschapsbeleid in de zuidelijke ring, kwam deze notie ook nadrukkelijk op tafel: het nabuurschapsbeleid moest realistischer worden, en meer uitgaan van belangen die de EU en partnerlanden bijeen brengen – overigens zonder dat de EU afbreuk doet aan de waarden waarop zij is gefundeerd en die ook de basis vormen voor haar extern beleid.

### **Gelijkwaardig**

Het kabinet is van mening dat het voor effectieve samenwerking van groot belang is dat de basis van samenwerking ligt in gelijkwaardigheid. Dit is niet gemakkelijk in een partnerschap waarbij de EU als blok optreedt in relatie tot individuele landen; met grote verschillen tussen de EU en partnerlanden in omvang van bevolking en economie. Een eurocentrische houding ligt dan op de loer, waarbij de EU snel in de verleiding raakt om de vorm, inhoud en diepte van de samenwerking eenzijdig te bepalen. Het nabuurschapsbeleid betrof een kader waarin de inhoud en vorm van samenwerking, evenals de sectorale focus al vast lagen. Dit heeft terecht tot kritiek geleid. Niet alleen vanuit de partnerlanden, die zich naar deze mal moesten voegen, maar ook vanuit een intern EU-perspectief. De EU kwam hiermee automatisch in een demandeurspositie. Het is ons beleid – maar voor succes zijn we afhankelijk van onze partners. Daarmee werd in dubbele zin juist geen gelijkwaardigheid gecreëerd. Wanneer de EU allereerst voor zichzelf bepaalt waar de belangen liggen en op welke terreinen de EU wil samenwerken, kan door twee partijen op basis van gelijkwaardigheid worden onderhandeld. Bovendien is de EU vooral voor zuidelijke partnerlanden niet noodzakelijkerwijs het natuurlijke centrum van aandacht. Landen als Egypte en Azerbeidzjan hebben goede relaties en banden met een breed palet aan landen en zijn ook niet afhankelijk van financiële steun van de EU. Dit betekent overigens niet dat we onze waarden moeten verloochenen. Het betekent wel dat we geen geritualiseerde, technocratische dialoog moeten voeren, maar goed moeten bezien waar exact onze belangen liggen. Zo kan de dialoog in het kader van het partnerschap met Tunesië bijvoorbeeld vooral gericht zijn op het bestendigen van de democratische transitie en met Algerije vooral op het bevorderen van stabiliteit in de regio. We zullen daartoe onze inzet, zowel ten aanzien van het beleid als het instrumentarium, beter moeten toespitsen en bezien hoe de EU de impact maximaliseert. Dat verschilt per land. Door meer gelijkwaardigheid in de relatie na te streven kan meer bereidwilligheid ontstaan om ook de samenwerking aan te gaan op de gevoeligere beleidsdoelen als bevorderen van mensenrechten en rechtstaat.

Voor het succes van het nabuurschapsbeleid is het van groot belang dat niet alleen overheden, maar juist ook samenlevingen betrokken zijn bij de relatie tussen hun land en de EU, en vice versa geldt dit evenzeer. De EU moet samenwerking blijven zoeken en intensiveren met maatschappelijke organisaties en de private sector (vooral het MKB) juist om in partnerlanden een vruchtbare bodem voor maatschappelijke transformatie te bevorderen en het perspectief van de bevolking te verbeteren. Het feit dat sinds de instelling van het EU nabuurschapsinstrument in bijna alle landenprogramma's een onderdeel is opgenomen ter versterking van het maatschappelijke middenveld is positief. Een volgende stap moet zijn dat er per land een visie wordt ontwikkeld over de wijze waarop maatschappelijke organisaties en het MKB kunnen worden betrokken bij het creëren van een sterkere link tussen bevolking en bestuur, waarbij ruimte ontstaat voor het voeren van ideeën uit de samenleving in het bestuur. Dit komt zowel de stabiliteit als de democratie ten goede. Hierbij is, naast financiële, ook politieke steun van belang. Transformatieprocessen zijn een zaak van lange adem en de EU *is in it for the long haul* – maar tussentijds moet wel zichtbaar worden voor beider bevolkingen wat het nabuurschapsbeleid in een samenleving kan bewerkstelligen, op welke wijze het een verschil maakt in het leven van mensen. Er moet dus tevens worden gezocht naar korte-termijn-doelen waardoor er meer aansprekende resultaten kunnen worden behaald.

## Gericht

Wat het kabinet betreft blijft het nabuurschapsbeleid één overkoepelend politiek kader voor de relaties met oost en zuid. De doelstellingen van het beleid zijn immers voor beide regio's, en voor de EU, nog onverminderd relevant. Oost en zuid hoeven in die zin niet van elkaar te worden losgezongen. Maar binnen die koepel dient vervolgens ruimte te zijn voor een verschillende benadering voor beide regio's, en voor de verschillende landen in die regio's. Het belang van de EU voor landen in oost en zuid verschilt immers, zowel in geografisch als in cultureel opzicht. De interesse in vergaande integratie met de EU verschilt ook, hoewel er verschillende zuidelijke landen zijn die dit beeld enigszins nuanceren. Voorts lopen zowel de transformatieprocessen als de Europese belangen tussen de verschillende regio's uiteen. Zo kan de EU met landen als Marokko en Tunesië samenwerken om bedreigingen voor de veiligheid in de regio en voor de EU het hoofd te bieden, maar past dergelijke regionale samenwerking niet in de relatie met de landen van het Oostelijk Partnerschap, waar samenwerking op het gebied van veiligheid vooral intern gericht is. De geostrategische verhouding tussen de EU en de oostelijke partnerlanden is anders dan die met de zuidelijke partnerlanden, mede gezien de opstelling van Rusland ten aanzien van deze landen. De samenwerking met een aantal OP-landen is vastgelegd in moderne associatieakkoorden, die de basis bieden voor bilaterale samenwerking. Met deze akkoorden gaan Georgië, Moldavië en Oekraïne een vergaande associatie aan en worden zij, bij volledige uitvoering, zelfs deel van de interne markt. In het zuiden zijn de associatieakkoorden ouder en de daaronder liggende actieplannen erg breed en vormen een minder concreet en ambitieus kader voor toekomstige samenwerking. Het nabuurschapsbeleid heeft daarmee een andere inzet in oost en zuid. Het herziene beleid dient recht te doen aan deze verschillen en ruimte te bieden hierop in te spelen. Het kabinet herhaalt hierbij dat het nabuurschapsbeleid niet in relatie staat tot uitbreiding van de Unie: voor de landen in het Oostelijk Partnerschap die een EU-lidmaatschap zouden prefereren blijft onverkort van kracht dat het nabuurschapsbeleid geen voorportaal vormt voor uitbreiding.

Er moet in het nabuurschapsbeleid ruimte komen voor differentiatie en flexibiliteit; het kabinet is van mening dat een gestandaardiseerde aanpak moet worden losgelaten, evenals rigiditeit in de uitvoering, bijvoorbeeld omdat 'actieplannen' nu eenmaal zijn vastgelegd en dus moeten worden uitgevoerd, ook al zijn omstandigheden veranderd of had een groot deel van de genoemde terreinen niet de interesse van het partnerland. De onderwerpen waarop voortgang achterbleef, waren vaak precies die terreinen waarin interesse ontbrak of waartegen weerstand was. Vorm moet inhoud volgen en niet andersom. Onder het huidige nabuurschapsbeleid worden geen voortgangsrapportages gemaakt voor landen waarmee geen actieplan is overeengekomen (Wit-Rusland, Syrië, Algerije en Libië). Dit suggereert dat deze landen er niet bij horen, terwijl juist in deze landen de uitgangspunten van het beleid als stabiliteit, democratie, welvaart en bescherming van mensenrechten het meest onder druk staan. Niet het instrumentarium moet bepalend zijn voor de terreinen waarop wordt samengewerkt, maar een afweging van belangen binnen het beleid. De behoeften en verwachtingen van nabuurschapslanden lopen te ver uiteen voor een uniform model, evenals de beïnvloedingsmogelijkheden van de Unie.

Dit betekent dat de EU veel meer en beter per land moet vaststellen wat de belangen zijn, in hoeverre er sprake is van gemeenschappelijke waarden en op basis daarvan de samenwerking vorm geven. In geval van de nieuwe associatieakkoorden in het Oostelijk Partnerschap is dit al gebeurd en biedt dit de gemeenschappelijke basis voor samenwerking. Maar ook voor de oostelijke landen waarmee geen associatieakkoord is getekend (Armenië, Azerbeidzjan en Wit-Rusland) dient de EU de samenwerking zo goed mogelijk in te vullen, waarbij nog meer oog moet zijn voor specifieke belangen van de EU en de betrokken landen. Dit betekent dat er niet van te voren een lijst hoeft te worden gemaakt met terreinen waarop wordt samengewerkt. Het beleidskader moet juist de mogelijkheid scheppen alle EU-instrumenten in te kunnen zetten in onderlinge samenhang. Vervolgens kan de juiste focus worden gekozen. Zo zou samenwerking op het gebied van energie een van de onderwerpen kunnen zijn in het partnerschap met Azerbeidzjan en Algerije, maar zou de focus in Tunesië en Armenië op andere gebieden kunnen liggen, zoals democratisering en economische hervormingen. In het zuidelijk nabuurschap wordt te veel gewerkt op basis van gestandaardiseerde actieplannen, die zijn gebaseerd op een standaard pakket van wat de EU te bieden heeft en in principe aan alle partnerlanden wordt aangeboden: financiële steun, markttoegang en afspraken over mobiliteit en een breed palet aan sectorale samenwerking in ruil voor engagement op het gebied van democratische hervormingen en betere bescherming van mensenrechten. Bovendien dient bij samenwerking rekening gehouden te



worden met het absorptievermogen van partnerlanden. Met Georgië, Moldavië, Tunesië, Marokko kan op een technisch geavanceerder niveau worden samengewerkt dan met landen als Libië. Dat moet duidelijker naar voren komen.

Het kabinet kan zich in beginsel vinden in de focusgebieden zoals genoemd in het 'joint consultation paper' (handel en inclusieve economische groei; energie- en transportverbindingen; veiligheid; goed bestuur – waaronder democratisering, mensenrechten en de rechtsstaat - ; migratie en mobiliteit; gemeenschappelijke uitdagingen o.g.v. gezondheid, milieu en klimaat en het bevorderen van de positie van de jeugd en vrouwen), zolang dit lijstje niet gaat functioneren als een nieuw gestandaardiseerd pakket. Per land dient bekeken te worden op welke terreinen we samenwerken en dient de mogelijkheid te bestaan om de samenstelling hiervan aan te passen indien nodig. In deze zin hangt focus nauw samen met de discussies over differentiatie en flexibiliteit. In het zuiden zou de EU de focus moeten richten op die terreinen waar de bilaterale belangen liggen, indachtig het uitgangspunt van gelijkwaardigheid. Zo is met Marokko en Tunesië een brede relatie op tal van terreinen van beide zijden wenselijk en logisch. Hier zijn veel overeenkomsten met de relaties tussen de EU en de drie landen in het Oostelijk Partnerschap waarmee recent associatieakkoorden zijn gesloten. Met Algerije en Egypte ligt dat anders. Onze belangen komen met die van Algerije overeen op onder meer terreinen als regionale stabiliteit in Noord-Afrika, de Sahel-regio en energie. De samenwerking moet dan vooral daarop toegespitst worden. Egypte is strategisch van groot belang voor de regio, zowel wat stabiliteit en migratie betreft als op economisch vlak. Libanon en Jordanië moeten het hoofd boven water houden in een zeer woelige regio, waarvan de effecten op de binnenlandse situatie steeds groter worden. Zij hebben belang bij samenwerking op het gebied van veiligheid en het mitigeren van de impact van de toestroom van vluchtelingen. Dit betekent dat de samenwerking nog meer gefocust moet worden op versterking van de veiligheidssector, het in goede banen leiden van migratiestromen en het versterken van weerbaarheid van vluchtelingen en gastgemeenschappen. Ook voor de EU is hiermee een groot belang gemoeid.

Het nabuurschapsbeleid moet als kader dus meer ruimte bieden voor dergelijke focus en afstemming. Hiertoe is het voor de EU allereerst van belang zelf een afweging te maken van belangen en waarden. Door deze afweging vooraf te laten gaan aan besprekingen met de partnerlanden, kan de EU strategischer te werk gaan. De Raad dient bij het stellen van deze politieke kaders een belangrijke rol te spelen. De samenwerking wordt gestoeld op die terreinen waar de bilaterale raakvlakken het grootst zijn. Hiermee wordt automatisch een relatie gecreëerd die de meest effectieve ingangen biedt om recht te doen aan onze waarden. Een pragmatischer koers in dit opzicht, zal in de ogen van het kabinet ook een effectievere koers zijn. Partnerlanden die vragen om ondersteuning op het gebied van versterking van democratische instituties en de rechtsstaat moet de EU vanzelfsprekend met raad en daad bij staan. Landen die dit niet willen, moeten we onze hulp echter niet opdringen. Dit wekt weerstand op en werkt contraproductief. We zullen dan naar andere manieren moeten zoeken om recht te doen aan onze waarden. Via het spoor van economische hervormingen kan het een stuk gemakkelijker en effectiever zijn om de rechtsstaat te versterken in sommige landen. In andere landen zal steun bij de hervorming van de veiligheidssector een ingang kunnen bieden om democratisch toezicht op het veiligheidsapparaat te vergroten. Dergelijke deelresultaten mogen niet onderschat worden. Het kabinet blijft wel van mening dat het uitgangspunt moet blijven dat de relatie met landen waar meer overeenstemming is over onze centrale waarden (democratie, de rechtsstaat en mensenrechten) intensiever moet zijn, dan met landen waarmee minder overeenstemming is. Daarnaast dienen onze uitgangspunten op het gebied van mensenrechten een ankerpunt te blijven van het beleid. De EU dankt haar kracht aan deze waarden en dient deze centraal te blijven stellen in het beleid. De toon en aanpak kunnen en moeten alleen slimmer en daar zal Nederland voor pleiten.

Bovenstaande raakt ook aan het punt van invloed. De EU kan haar invloed vergroten door op die terreinen samenwerking te zoeken waar de partnerlanden de grootste behoefte hebben. Door het slim samenstellen van de in te zetten instrumenten en daarmee flexibel om te gaan, kan de EU een beter gehoor en begrip creëren voor de belangen en waarden waar wij voor staan. Als de EU bereid is om standaardpakketten te laten varen, geen 'Deep and Comprehensive Free Trade Area' aan te bieden aan landen die minder willen, maar wel samenwerking en steun aan te bieden waar een partnerland op dat moment de meeste behoefte aan heeft, zal het in het land in kwestie eerder een gewillig oor vinden voor die zaken waar wij voor staan. Of het nu gaat om economische of veiligheidsbelangen, of ten aanzien van democratisering, mensenrechten en rechtsstaat. De afgelopen jaren is gebleken dat de 'incentive based approach' soms bijt met het principe van gelijkwaardigheid en onvoldoende werkt

als 'bonus voor goed gedrag'. Zoals gesteld in de kabinetsreactie op het AIV advies over de Arabische regio<sup>10</sup> niet te dogmatisch te worden toegepast. Dit beleid moet strategischer worden ingezet met als doel invloed te maximaliseren; waar werkt het, waar niet? In bepaalde situaties is extra financiële steun een welkom politiek signaal en kunnen projecten worden gefinancierd die het verschil maken en daarmee een prikkel vormen voor hervormingen. In andere gevallen zal die extra steun geen verschil maken omdat de omvang niet groot genoeg is om een omslag te bewerkstelligen, omdat gebrek aan voortgang niet te maken heeft met gebrek aan politieke wil of juist omdat het als paternalistisch wordt ervaren. Dit wil overigens niet zeggen dat steun niet aan voorwaarden moet zijn verbonden. Op het gebied van migratie en visumbeleid bijvoorbeeld, blijven voorwaarden en criteria leidend. Het gaat erom dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over een totaalpakket, dat van land tot land anders kan worden ingevuld en waar zowel de EU als het buurland baat bij hebben. De EU heeft daarbij verschillende elementen die gebruikt kunnen worden in de onderhandeling over een partnerschap dat zowel ten aanzien van onze waarden als onze belangen voor de EU zo gunstig mogelijk is.

Het beleid moet de flexibiliteit hebben om in te spelen op veranderingen in partnerlanden. Flexibiliteit is onder huidige omstandigheden een vereiste om de doelen van het nabuurschapsbeleid na te streven. Naast differentiatie op inhoudelijk vlak tussen landen, is ook flexibiliteit binnen programma's nodig. De standaardaanpak binnen het Europees Nabuurschapsinstrument is dat de Commissie prioriteiten stelt voor de komende twee of drie jaar en vervolgens per jaar een programma uitwerkt dat in het daaropvolgende jaar wordt uitgevoerd. Deze systematiek werkt goed in situaties waar een lange termijn hervormingsagenda wordt uitgevoerd. In een situatie als in Libië is een dergelijke aanpak niet mogelijk. Hoewel het al enige tijd duidelijk was dat de politieke en veiligheidssituatie in Libië verslechterde, bleef de Europese inzet vooral gericht op hervormingen en basisbehoeften (traditionele ontwikkelingssamenwerking). Daarnaast was er de EU Border Assistance Mission (EUBAM)-missie ter ondersteuning van grensbewaking, maar dit waren verschillende sporen die niet verbonden waren in een bredere politieke strategie, ofwel 'totaalaanpak'. De EU moet vanuit het nabuurschapsbeleid de mogelijkheid hebben bij veranderende binnenlandse omstandigheden, en daarmee veranderende behoeften in de partnerlanden en veranderende EU-belangen, van koers te wijzigen. Dit moet gemakkelijker worden en ook korte termijn-interventies moeten mogelijk zijn als de situatie hierom vraagt. Andere instrumenten van de EU, zoals het 'early warning' mechanisme kunnen een rol spelen bij het herkennen van kwetsbaarheden en het adviseren over beleidsinterventies die dreigende instabiliteit kunnen voorkomen. Het is van belang dat de EU binnen het huidige instrumentarium, of als noodzakelijk door wijziging van het nabuurschapsinstrument, hiertoe mogelijkheden creëert. Dit betekent dat de Commissie sneller nieuwe programma's op moet kunnen zetten. De EU experimenteert reeds met nieuwe vormen, zoals regionale trustfondsen, thans voor de Centraal-Afrikaanse Republiek en een regionaal fonds voor Syrië. In deze fondsen worden middelen uit verschillende EU-instrumenten, van lidstaten en mogelijk ook van derde landen gebundeld. Naast de bredere inzetmogelijkheden die dit creëert, maakt dit het ook mogelijk om de juiste balans te vinden tussen korte termijn projecten (bijvoorbeeld op het gebied van 'resilience' en veiligheid) en langere termijn programma's ter ondersteuning van hervormingen. Nederland zal dergelijke innovaties actief volgen en waar mogelijk versterken. Dit vereist ook vertrouwen en flexibiliteit van de lidstaten. Wanneer het nabuurschapsbeleid allereerst duidelijke politieke kaders stelt voor samenwerking met partnerlanden, kan er meer ruimte ontstaan voor de Commissie en EDEO om hier binnen deze kaders invulling aan te geven. Het kabinet ziet daarbij ook een belangrijke rol voor EU-delegaties ter plaatse, in nauwe samenwerking met vertegenwoordigingen van lidstaten. Gezamenlijke programmering tussen EU en lidstaten bijvoorbeeld kan in de nabuurschapsregio's nog een hogere vlucht nemen. Het kabinet zal daarbij waken dat er wel voldoende mogelijkheden blijven bestaan voor lidstaten om via comitologie betrokken te blijven bij besluitvorming.

Ook de instrumenten ten aanzien van handel en migratie moeten flexibeler worden ingezet. Wanneer een land als Egypte of Marokko een 'Deep and Comprehensive Free Trade Area', zoals is aangegaan met de OP-landen, te ver vindt gaan, moet er ruimte zijn om gezamenlijk, per land, een meer op maat gesneden akkoord te sluiten. De economische relatie van de zuidelijke partnerlanden met de EU is nu eenmaal anders dan de economische relatie met de OP-landen. Dit geldt ook voor het onderwerp migratie. Een mobiliteitspartnerschap betekent voor Libanon en Jordanië iets anders dan voor Tunesië

---

<sup>10</sup> Kamerstuk 32 623 nr. 146; kabinetsreactie op het AIV nr. 91 'Nederland en de Arabische regio, principieel en pragmatisch'

of Georgië. Vanzelfsprekend geldt voor alle landen dat een mobiliteitspartnerschap symbool staat voor toenadering tot de EU en zorgt voor betere mogelijkheden om te reizen. Maar in de Tunesische samenleving zal meer behoefte zijn voor uitwisseling van studenten en de mogelijkheid om in de EU te werken, terwijl in Libanon en Jordanië het thema migratie vooral wordt ingekleurd door de grote toestroom van vluchtelingen en de behoefte aan grensbewaking, mede in het kader van opvang in de regio. Er moet nog meer ruimte komen om dergelijke accenten te leggen. Bovendien is het van belang dat er een sterkere wisselwerking wordt gezocht tussen de verschillende instrumenten. Een handelsakkoord kan worden omkleed door samenwerking op het gebied van economische hervormingen. Hetzelfde geldt voor mobiliteitspartnerschappen. Het nabuurschapsbeleid kan worden versterkt door nog meer een integrerend kader te vormen. Ook in deze context zal het opstellen van landenstrategieën zeer behulpzaam zijn.

Overigens moet de EU niet doorschieten in flexibiliteit. Overeengekomen hervormingsdoelstellingen moeten wel hard blijven: de EU moet partnerlanden daarop kunnen aanspreken en afrekenen. In de voortgangsrapportage kan toelichting worden gegeven op eventuele omstandigheden die ervoor hebben gezorgd dat partnerlanden niet in staat waren de doelen te halen. Uiteindelijk is voortgang op de hervormingsagenda ook in moeilijke omstandigheden de beste manier om de basis voor stabiliteit in de toekomst te leggen.

### **Geïntegreerd**

De EU kan het zich niet veroorloven om vanuit verschillende beleidszuilen te denken. De huidige situatie toont aan dat een aanpak waarbij verschillende sporen en instrumenten binnen het extern beleid van de Unie niet vanuit een eenduidige politieke visie worden aangestuurd, onvoldoende effectief is. Het kabinet pleit dus voor een geïntegreerd extern beleid waarbij alle instrumenten die de EU ter beschikking staan in samenhang worden gezien en ingezet op basis van een overkoepelende beleidsstrategie. Dat geldt voor het nabuurschapsbeleid, maar ook voor de instrumenten van het GBVB. Veiligheid hoort er expliciet bij. De inzet van sancties, EU speciale vertegenwoordigers, civiele en militaire missies zijn vanzelfsprekend breder inzetbaar dan alleen in de buurlanden van de EU, en zullen daarom ook geen onderdeel worden van het nabuurschapsbeleid. Dit is ook niet nodig. Het is echter wel van belang dat de verschillende instrumenten op geïntegreerde wijze, op basis van een duidelijke politieke strategie worden ingezet. Zo heeft de inzet van de (GVDB) *EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform* in Oekraïne veel raakvlakken met de bestaande en toekomstige EU-steun op het gebied van versterking van de rechtsstaat vanuit het EU-Nabuurschapsinstrument. Door de inzet vanuit een integraal politiek kader te bekijken, zal de EU nog beter in staat zijn om de juiste balans te leggen tussen inzet vanuit zowel het nabuurschaps- als geostrategisch perspectief. Ook sancties kunnen hier niet los van worden gezien. Sancties zijn bedoeld om stabiliteit te bevorderen en onze principes ten aanzien van rechtvaardigheid en rechtsstatelijkheid tot uiting te doen komen en dragen dus bij aan de doelstellingen van het EU nabuurschapsbeleid. Ook voor samenwerking op het gebied van irreguliere migratie en aanpak van mensensmokkel is een geïntegreerde benadering nodig. Kortom, het nabuurschapsbeleid kan een sterker politiek kader vormen, dat zo goed mogelijke complementariteit en waar mogelijk geïntegreerde inzet van alle instrumenten die de EU beschikbaar heeft bewerkstelligt. Dit begint met een politiek kader of strategie voor ieder partnerland. Hieruit volgen logisch de instrumenten die bijdragen aan de gestelde doelen. Deze strategie zal de basis vormen voor (1) de inzet van instrumenten die passen bij de uitvoering van een gezamenlijke agenda op basis van gelijkwaardigheid (uitvoering van Associatieakkoorden/actieplannen, waaronder ENI, handelsakkoorden en samenwerking op het gebied van migratie), (2) instrumenten waarover unilateraal door de EU wordt beslist (zoals sancties en GVDB-missies). Bovendien kan hiermee expliciet worden benoemd waar de complementariteit ligt tussen de verschillende elementen om optimale synergie te bereiken.

In het kader van het Oostelijk Partnerschap (OP) worden de OP-landen al geïnformeerd en betrokken bij het GBVB. Zij nemen deel aan verschillende missies in derde landen. Het zou overwogen kunnen worden, mede in het kader van het nabuurschapsbeleid, dit ook met de zuidelijke partners te doen. Ook in die landen zijn lopende missies en wordt nagedacht over evt. nieuwe missies en bestaat mogelijk interesse in deelname aan missies. Dergelijke activiteiten kunnen wederzijds begrip vergroten over zaken waar de gevoeligheid groot kan zijn wegens geopolitieke en culturele verschillen. De UfM zou hier een faciliterende rol bij kunnen spelen. Nederland zal de Commissie en EDEO vragen om in het kader van de herziening de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken.

Commissie en EDEO vragen in het 'joint consultation paper' naar de visie van lidstaten op de reikwijdte van het nabuurschapsbeleid. In geografische zin is het trekken van lijnen altijd arbitrair. De veiligheidssituatie in Irak en Syrië raakt met de opkomst van ISIS steeds meer verweven. De veiligheid en stabiliteit in Libië, inclusief de irreguliere migratiestromen, zijn nauw verweven met de Sahel-landen. De energiepositie van Azerbeidzjan kan niet los worden gezien van Centraal-Azië. Betekent dit dat deze landen allemaal onder het nabuurschapsbeleid geschaard moeten worden? Wat het kabinet betreft niet. Wel is het kabinet van mening dat het nabuurschapsbeleid meer dan nu ook de burens van de burens moet betrekken bij de uitvoering van het beleid. De relatie tussen de EU en de OP-landen kan niet in isolatie van Rusland worden bekeken. Hetzelfde geldt voor de zuidelijke partnerlanden en hun burens in de Sahel, de Golf en Iran. De burens van de burens en ook de strategische partners van de Unie als de VS, China en Turkije moeten expliciet in het beleid worden meegenomen, overigens zonder hen zeggenschap te geven over het beleid.

In de visie van het kabinet kan dit op verschillende manieren. Ten eerste dienen de relaties met deze landen te worden meegenomen in de samenwerking met de partnerlanden. Algerije en Marokko kunnen een belangrijke rol spelen in de relaties met de Sahel-landen, hetgeen weer van belang is voor de stabiliteit van Libië. In de relatie met de OP-landen dient ook de relatie van deze landen met Rusland te worden meegewogen. Bij het vormgeven van de samenwerking dient de invloed van en de relatie met deze landen expliciet genoemd te worden, zodat hierop een gezamenlijke aanpak kan worden gekozen. Ten tweede onderhoudt de EU vanzelfsprekend ook relaties met deze landen. In deze relatie dient meer ruimte te komen voor dialoog over het nabuurschapsbeleid om hierover begrip en, waar mogelijk, samenwerking te bewerkstelligen. De EU en deze landen hebben gemeenschappelijk belang bij welvaart en stabiliteit in de bredere regio. Het gaat hierbij zowel om een politieke dialoog over de situatie in partnerlanden, als om coördinatie van inzet en programmatische samenwerking in specifieke landen. Door middel van verschillende samenwerkingsverbanden op basis van onderwerpen ('variable geometry') kunnen gedeelde belangen worden bevorderd, en deze bieden ook een ingang voor dialoog over andere onderwerpen.

Ten derde is het kabinet voorstander van het ontwikkelen van regionale strategieën, waar zinvol en mogelijk. De regionale strategie voor Irak, Syrië en de bestrijding van ISIS is hiervan een goed voorbeeld. Irak maakt geen deel uit van het nabuurschap - Syrië wel. Waar de problemen aan elkaar gelieerd zijn, is het logisch dat er een regionale strategie wordt opgesteld, gericht op beide landen, waarbij voor uitvoering instrumenten vanuit het nabuurschap worden gekoppeld met andere GVDB-instrumenten. Ook ten aanzien van de grote irreguliere migratiestromen en de aanpak van mensensmokkel is een regionale strategie, waarin zowel herkomst- als transitlanden worden meegenomen, van belang.

Tot slot blijft het bevorderen van regionale samenwerking een belangrijk uitgangspunt van het EU extern beleid. Hierbij moet meer aandacht zijn voor samenwerking van de EU met regionale fora/organisaties ('van Unie tot Unie'). De nabuurschapslanden kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. De OP-landen maken deel uit van de OVSE en de Raad van Europa, organisaties die een belangrijke rol spelen als het gaat om onderwerpen als mensenrechten en rechtsstatelijkheid. De Noord-Afrikaanse landen kunnen een brugfunctie vervullen voor samenwerking tussen de EU en de Afrikaanse Unie. De samenwerking met de Arabische landen kan verder worden verbeterd door institutionele samenwerking met de Arabische Liga. Daarnaast dient er meer aandacht te zijn voor het bevorderen van integratie binnen de regio's, op het gebied van handel en politieke samenwerking. Met name in de zuidelijke regio valt hier veel winst te behalen, indien daartoe de politieke wil bestaat bij betrokken landen en de veiligheidscontext dit toelaat. De UfM zou hiervoor een goed platform kunnen zijn. De herziening van het nabuurschapsbeleid biedt ruimte om tot een nadere visie te komen op deze samenwerking en de praktische invulling daarvan, zowel op institutioneel als op politiek vlak.

## **BIJLAGE 1: voortgangsrapportages per land**

De Commissie en HV hebben, naast de algemene en regionale voortgangsrapporten, afzonderlijke voortgangsrapportages opgesteld voor vijf van de zes landen van het Oostelijk Partnerschap (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië en Oekraïne) en voor zeven van de tien zuidelijke nabuurschapslanden (Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Marokko, de Palestijnse Gebieden en Tunesië). De voortgangsrapportages vullen een oordeel over de voortgang in de implementatie van het Europees Nabuurschap Beleid (ENB)-actieplan van het desbetreffende land. Deze actieplannen vormen het kader voor de samenwerking met en de inzet van de EU in het desbetreffende land. Vanwege het ontbreken van een actieplan voor Wit-Rusland, Algerije, Libië en Syrië werd voor deze landen geen landenspecifieke voortgangsrapportage opgesteld.

Mede n.a.v. de toezegging van de minister-president aan het lid Omtzigt tijdens het notaoverleg Europese Raad van 16 maart jl. wordt in de appreciatie van het voortgangsrapport Oekraïne in meer detail ingegaan op de stand van zaken t.a.v. de hervormingsagenda, inclusief de behaalde resultaten.

### *Oostelijk Partnerschap*

#### **Armenië**

In oktober 2014 ratificeerde Armenië het toetredingsverdrag tot de Euraziatische Economische Unie (EEU), waarna deze op 2 januari 2015 in werking trad. Ondanks het besluit om het uitonderhandelde associatieakkoord met de EU niet te paraferen, vervolgden de EU en Armenië ook in 2014 de politieke en handelsdialogen. De EU en Armenië onderzoeken mogelijke verdere toekomstige samenwerkingsterreinen. De Commissie en de HV concluderen dat Armenië in 2014 beperkte voortgang heeft geboekt in de implementatie van het ENB-actieplan. Desondanks zijn er op deelterreinen positieve stappen gezet. Zo trad in januari de EU-Armenië visumfacilitatie-overeenkomst in werking, evenals de terug- en overnameovereenkomst. Er zijn enkele stappen gezet in de overgang van een presidentieel naar een parlementair systeem, er is een betere balans tussen de machten ingevoerd, evenals een sterkere mensenrechtenbescherming. Echter, brede consensus hierover binnen de samenleving en tussen regering en oppositie ontbrak. De aanname van een mensenrechtenactieplan noemt de EU een belangrijke stap voorwaarts. Brede anti-discriminatie wetgeving ontbreekt nog altijd en er waren geen tastbare ontwikkelingen ten aanzien van uitvoering en naleving van wetgeving inzake mensenrechten en fundamentele vrijheden. Er was enige voortgang inzake het recht op gratis rechtsbijstand en beperkte voortgang in relatie tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Armenië bleef ook in 2014 goed macro-economisch beleid voeren. De veiligheidssituatie baarde echter ernstige zorgen met een grote toename van incidenten en slachtoffers in relatie tot het Nagorno-Karabach conflict. Tevens is er in 2014 weinig vooruitgang geboekt in de relaties met Turkije.

De EU adviseert Armenië om in het aankomend jaar zich meer in te zetten voor hervormingen en wetwijzigingen op mensenrechtengebied, met name anti-discriminatie en vrijheid van godsdienst. Daarnaast dienen de *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) aanbevelingen te worden opgevolgd om te zorgen dat de verkiezingen in 2017 in lijn zijn met internationale standaarden. De strijd tegen corruptie dient te worden geïntensiveerd en hervorming van het openbaar bestuur en de rechtsstaat moeten worden voortgezet. De EU onderstreept dat Armenië zich in moet zetten voor middellange termijn economische groei door verdere verbetering van het ondernemingsklimaat. Tot slot benadrukt de EU dat Armenië zich in moet spannen voor het bereiken van een alomvattende vredesregeling voor het Nagorno-Karabach conflict met Azerbeidzjan, in overeenkomst met de afspraken binnen de Minsk Groep.

Het kabinet deelt de genuanceerde analyse van de Commissie en de HV inzake Armenië. Het mensenrechtenactieplan ziet het kabinet, net als de Commissie en de HV, als een bemoedigende stap voorwaarts. Het is eveneens terecht dat wordt stilgestaan bij belangrijke zorgpunten met betrekking tot de rechtsstaat, zoals het uitblijven van hervormingen om de onafhankelijke positie van de rechterlijke macht te waarborgen. Daarnaast deelt Nederland de zorgen van de Commissie en de HV over de toenemende spanningen in Nagorno-Karabach in 2014. Het kabinet heeft waardering voor de inspanningen van de OVSE Minsk groep die streeft naar een vreedzame oplossing en de aanvullende activiteiten van de EU met een coördinerende rol van de EU Speciaal Vertegenwoordiger Herbert

Salber. Nederland steunt eveneens de inzet van de EU om, na de toetreding van Armenië tot de Euraziatische Economische Unie, de EU-Armenië samenwerking binnen nieuwe kaders vorm te geven en te intensiveren.

## **Azerbeidzjan**

De Commissie en de HV constateren dat er ten aanzien van democratisch bestuur en mensenrechten sprake is van achteruitgang. Voor het maatschappelijk middenveld zijn omstandigheden ernstig verslechterd en werd een meer restrictief wettelijk kader ingevoerd. Mensenrechtenverdedigers werden aangehouden, er werden reisverboden uitgevaardigd, en bankrekeningen van maatschappelijke organisaties werden bevroren. Aanbevolen aanpassingen in het kiesraamwerk werden niet doorgevoerd. Hoewel de gemeentelijke verkiezingen in december op technisch gebied goed waren voorbereid en uitgevoerd, werd weinig tijd beschikbaar gesteld voor campagnevoeren en moesten andere tekortkomingen worden geadresseerd. In 2014 werd geen wetgeving aangenomen om mensenrechten en fundamentele vrijheden te beschermen en internationale standaarden werden regelmatig niet gerespecteerd, of zelfs feitelijk beperkt zoals ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting en vereniging. Vooruitgang in de strijd tegen corruptie was beperkt en er was geen vooruitgang geboekt met betrekking tot werkelijke onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De veiligheidssituatie in relatie tot het Nagorno-Karabach conflict baarde ernstige zorgen met een grote toename van incidenten en slachtoffers. De EU concludeert dat Azerbeidzjan in 2014 op macro-economisch gebied, voortgang heeft geboekt, door verdere diversifiëring van de economie. Ook constateert de EU enige vooruitgang in de onderhandelingen over WTO-lidmaatschap. Er was eveneens goede voortgang in het EU Strategisch Energie Partnerschap met Azerbeidzjan. Daarnaast traden de visumfacilitatie-overeenkomst en terug- en overname-overeenkomst in werking.

De EU adviseert Azerbeidzjan aan om als lid van de Raad van Europa de verplichtingen ten aanzien van fundamentele rechten en vrijheden en de rechtsstaat te respecteren en implementeren. Ook dient het land de democratie en de mensenrechtensituatie te verbeteren, door te gaan met de hervorming van de rechterlijke macht en een gunstig politiek klimaat voor het maatschappelijk middenveld te creëren. De autoriteiten dienen tevens het electorale raamwerk aan te passen conform de aanbevelingen van ODIHR en de inspanningen op te voeren om een alomvattende oplossing te vinden voor het conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan over Nagorno-Karabach.

Nederland deelt de visie van de Commissie en de HV in de voortgangsrapportage over Azerbeidzjan. De geboekte voortgang op macro-economisch gebied in 2014, werd overschaduwd door de sterke achteruitgang op rechtsstatelijk terrein. Vooral de verslechtering ten aanzien van de bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden en de positie van ngo's geeft reden tot zorg. De Commissie en de HV doen dan ook terecht in hun aanbevelingen de oproep aan Bakoe om hervormingen door te voeren, in lijn met de verplichtingen van Azerbeidzjan als lid van de Raad van Europa. Daarbij is het voor Nederland van belang dat Azerbeidzjan werkt aan een beter politiek en economisch klimaat, waarin voldoende ruimte is voor maatschappelijk middenveld en het MKB om zich te ontplooiën. Ook onderschrijft Nederland, evenals bij Armenië, de oproep aan Azerbeidzjan om zich te onthouden van acties die een escalerend effect kunnen hebben op de situatie in Nagorno-Karabach en het vredesproces kunnen ondermijnen.

## **Georgië**

De betrekkingen tussen de EU en Georgië zijn in 2014 verder verdiept met de ondertekening en voorlopige toepassing van het associatieakkoord, inclusief DCFTA. Georgië heeft volgens de Commissie en de HV het afgelopen jaar enige voortgang geboekt ten aanzien van duurzame democratie en mensenrechten en fundamentele vrijheden. De EU noemt in dit kader onder andere het in gang zetten van constitutionele hervormingen, goed verloop van lokale verkiezingen, de versterking van de rol van het parlement en inperking van de macht van de president, voortgang in de strijd tegen corruptie en verbetering van de mediavrijheid. Over het algemeen bleef de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht fragiel, werden vrijheid van vereniging en vergadering niet volledig gegarandeerd, zijn verdere electorale hervormingen nog niet geïnitieerd en bleef *accountability* bij politieoptreden een probleem. De EU toont zich tevreden over de mensenrechtenstrategieën en

actieplannen die in 2014 zijn aangenomen. Ook het gevangenisstelsel en de bescherming van de rechten van kinderen hebben zich positief ontwikkeld. Het aannemen van een antidiscriminatiewet heeft tot op heden echter nog niet tot een verbetering van de rechten van minderheden geleid. De EU steunde Georgië in zijn kritiek op de akkoorden die Rusland sloot met Abchazië en Zuid-Ossetië. De EU blijft geïnteresseerd aan de territoriale integriteit en soevereiniteit van Georgië en aan een vreedzame oplossing van de conflicten.

De EU adviseert Georgië onder andere om een adequate scheiding der machten te verzekeren, evenals *checks and balances* tussen de afzonderlijke machten, het politieke klimaat te verbeteren, resterende tekortkomingen in de electorale wetgeving aan te pakken, en het justitieel systeem verder te hervormen om volledige onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te garanderen. Georgië wordt bovendien verzocht de *accountability* en democratisch overzicht over de ordehandhavingsinstanties te versterken, constructief deel te nemen aan de *Geneva International Discussions*, vrijheid van meningsuiting en pluralisme en onafhankelijkheid in de media te versterken, evenals de voortgang die is geboekt in de bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden verder te consolideren. Daartoe moet het maatschappelijk middenveld voldoende ruimte hebben om betrokken te worden, ook bij de implementatie van het associatieakkoord en DCFTA.

Nederland ondersteunt de analyse en de aanbevelingen van de Commissie en de HV over de voortgang met betrekking tot de implementatie van het ENB in Georgië. Het kabinet deelt de visie dat de ondertekening en de voorlopige toepassing in 2014 van het associatieakkoord inclusief diepe en brede vrijhandelszone tussen de EU en Georgië een belangrijke impuls heeft gegeven aan de bilaterale betrekkingen. Dit akkoord legt de basis voor nauwere politieke associatie en vergaande economische integratie van Georgië met de EU. Georgië staat nu aan het begin van dit lange termijn proces. De Commissie en de HV geven in de aanbevelingen in haar rapportage concrete en goede handreikingen aan Georgië om hier aan te werken. Bijzondere aandacht moet daarbij in ogen van het kabinet uitgaan naar de implementatie van de anti-discriminatiewetgeving, het verbeteren van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het adresseren van zorgen over selectieve rechtspraak. Daarnaast is het naar de mening van het kabinet van belang dat het draagvlak onder de bevolking voor de hervormingsagenda van het associatieakkoord op peil blijft. Georgië, gesteund door de EU, zou daarom nog meer moeten inzetten op het verbeteren van de zichtbaarheid van de EU inspanningen door het uitdragen van heldere, eerlijke boodschappen waar het associatieakkoord voor staat en wat het hervormingsproces inhoudt.

## **Moldavië**

De betrekkingen tussen de EU en Moldavië zijn in 2014 verder verdiept met de ondertekening en voorlopige toepassing van het associatieakkoord, inclusief DCFTA. De Commissie en de HV zijn van mening dat Moldavië in 2014 opnieuw voortgang heeft geboekt, hoewel minder dan in het voorgaande jaar. Het niveau van politieke vrijheid in Moldavië blijft echter relatief hoog. Moldavië kreeg als eerste land binnen het Oostelijk Partnerschap visumvrijheid na aan alle strikte eisen hiervoor te hebben voldaan. Er was sprake van een goed verloop van de parlementaire verkiezingen en van enige positieve ontwikkelingen in mediavrijheid, hoewel er zorgen blijven bestaan over transparantie in eigendomsstructuren. Corruptie blijft een wijdverbreid probleem. De EU constateert dat er weinig vooruitgang is geboekt in hervormingen van het openbaar bestuur en op fiscale decentralisatie, ook blijven zorgen bestaan over de hervorming van de rechterlijke macht. Ondanks positieve ontwikkelingen in de relatie tussen de publieke sector en maatschappelijke organisaties, blijft het maatschappelijk middenveld zwak en fragiel. Mede door de handelsembargo's vanuit Rusland, heeft de Moldavische economie een zwaar jaar gehad. Ernstige problemen in de financiële sector vormen een risico voor stabiele economische ontwikkeling. De Nationale Bank van Moldavië stelde naar aanleiding van tekortkomingen in het bankwezen drie belangrijke commerciële banken, die dertig procent van alle banktegoeden vertegenwoordigen, onder speciaal toezicht. Wel is er enige vooruitgang geboekt in hervormingen gericht op aanpassing van standaarden aan de eisen van het DCFTA. Voorts noemt de EU positieve ontwikkelingen in de energiesector. Ten aanzien van Transnistrië was er geen werkelijke vooruitgang.

De EU adviseert Moldavië om hervorming van de grondwet te intensiveren, de sectorale hervormingen te continueren, alsmede nationale wetten verder in lijn te brengen met EU regels. De strijd tegen corruptie dient te worden geïntensiveerd en hervormingen van het openbaar bestuur, de rechtsstaat

en rechtshandhaving moeten worden voortgezet. De EU benadrukt het belang van transparante en onafhankelijke media. Moldavië wordt bovendien verzocht om proactief dialoog over het Transnistrische conflict te bevorderen. Ook dient het ondernemings- en investeringsklimaat te worden verbeterd.

Nederland deelt de analyse van de Commissie en de HV. Het aangaan van het associatieakkoord inclusief DCFTA alsook het toekennen van visumliberalisatie in 2014 kunnen met recht mijlpalen in de EU-Moldavië relatie worden genoemd. De Europese koers van Moldavië is hierdoor verder geschraagd. Tegelijkertijd blijven er grote uitdagingen liggen, zowel op rechtsstatelijk als economisch terrein. De Moldavische regering dient de hervormingen die voortvloeien uit het associatieakkoord voortvarend ter hand te nemen, waarbij duurzame implementatie de sleutel is. Het aanpakken van de problemen in de financiële sector is daarbij prioriteit zoals recent ook op Nederlands verzoek is onderstreept bij de eerste Associatieraad. Het kabinet onderschrijft de aanbevelingen in de voortgangsrapportage. De EU zou daarbij een nog meer sturende rol kunnen innemen, bijvoorbeeld door de steun concreter te maken en de koppeling met de hervormingsagenda sterker te maken.

## Oekraïne

De Commissie en de HV geven aan dat de hervormingen gerelateerd aan het ENB-actieplan moesten worden uitgevoerd in een zeer moeilijke politieke, economische, sociale en veiligheidssituatie. De illegale annexatie van de Krim en Sevastopol en de daaropvolgende destabilisatie van Oost-Oekraïne vormden een grote uitdaging voor de staat en voor de soevereiniteit en de territoriale integriteit van het land. De EU en Oekraïne voerden een zeer intensieve politieke dialoog in 2014. De ondertekening en gedeeltelijke voorlopige toepassing van het associatieakkoord inclusief DCFTA waren een belangrijke mijlpaal in de samenwerkingsrelatie tussen de EU en Oekraïne. De EU richtte een speciale *Ukraine Support Group* op om de lokale autoriteiten te ondersteunen bij de uitvoering van de nodige economische en politieke hervormingen. De EU constateert dat ondanks de moeilijke context, Oekraïne voortgang heeft geboekt ten aanzien van duurzame democratie, mensenrechten en fundamentele vrijheden. De EU verwijst hierbij naar de presidents- en parlementsverkiezingen die grotendeels in overeenstemming waren met EU en internationale standaarden, de aanname van een pakket aan anti-corruptiewetgeving en verdere hervorming van het Openbaar Ministerie. Voortgang ten aanzien van justitiële hervormingen blijft nog uit en ook het gebrek aan *accountability* binnen de politie blijft een punt van zorg. De situatie met betrekking tot vrijheid van meningsuiting, van media en van vereniging is – na een korte terugval aan het begin van het jaar – verbeterd. Anti-discriminatiewetgeving werd goedgekeurd en moet nu worden uitgevoerd. Met betrekking tot het realiseren van de vereisten van het visumliberalisatie actieplan zijn goede stappen gezet en is Oekraïne overgegaan naar de tweede fase. Macro-economische en structurele zwakheden, in combinatie met een verslechtering van de veiligheidssituatie, hebben ernstige gevolgen gehad voor de economische situatie. In de regio's van de Krim en Sevastopol is de mensenrechtensituatie drastisch verslechterd.

Als aanbevelingen voor het komende jaar noemen de Commissie en de HV onder andere het verzekeren van een inclusief en participatief grondwetherzieningsproces, harmonisatie van alle electorale wetgeving en hervorming van financiering van politieke partijen, en het voortzetten van onafhankelijk onderzoek naar de gewelddadigheden tijdens de burgerprotesten in de periode van november 2013 tot februari 2014. Voorts adviseert de EU om – in nauw overleg met de Raad van Europa en de Venetië Commissie – verdere stappen te nemen voor hervormingen van politie en justitie in lijn met internationale standaarden en stappen te ondernemen richting ratificatie van het Rome Statuut van het Internationaal Strafhof. Daarnaast is het van belang dat Oekraïne het pakket aan anti-corruptiewetgeving en het *Third Energy Package* implementeert, alsmede decentralisatiewetgeving aanneemt en uitvoert. Tot slot moet Oekraïne investeren in capaciteitsversterking om de levering van internationale humanitaire bijstand te vergemakkelijken en de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën te bevorderen.

De visie van de Commissie en de HV wordt gedeeld door het kabinet, ook ten aanzien van de aanbevelingen die de EU doet. Het jaar 2014 was een zeer roerig jaar voor Oekraïne en de betrekkingen met de EU maakten navenant een stormachtige ontwikkeling door. Het associatieakkoord dat in juni 2014 met de nieuwe regering werd afgesloten geeft een nieuw, zeer veelomvattend kader voor de EU-Oekraïne betrekkingen en schrijft een ambitieuze



hervormingsagenda voor op zowel politiek als economisch gebied. Het is daarbij evident dat het hervormingsproces ernstig werd gehinderd door de aanhoudende instabiliteit in Oost-Oekraïne. De Commissie en de HV houden hier terecht rekening mee en het kabinet deelt de visie dat Oekraïne desondanks goede voortgang boekte ten aanzien van het ENB-actieplan. Zeker in de maanden direct volgend op de rapportageperiode van de Commissie en de HV zijn nog een aantal belangrijke stappen gezet in het hervormingstraject. Het Oekraïense parlement heeft inmiddels ruim tachtig nieuwe wetten aangenomen op uiteenlopende terreinen in het hervormingsproces, bijvoorbeeld met betrekking tot de openbare aanklager, het tegengaan van discriminatie, publieke aanbestedingen, deregulering en belastingen. Ook is een start gemaakt met de decentralisatie van bepaalde bevoegdheden, waaronder via de aanneming van nieuwe wetten inzake de samenvoeging van gemeentes en begrotingsdecentralisatie. Daarnaast heeft Oekraïne de nodige stappen gezet om het in Oekraïne grote probleem van corruptie aan te pakken. Het parlement heeft daartoe onlangs een pakket van anti-corruptiewetten aangenomen, waaronder bijvoorbeeld de oprichting van een nationaal anti-corruptiebureau, alsook regels omtrent de bescherming van klokkenluiders en een nieuwe beleidsstrategie en wetgeving ten aanzien van Public Finance Management. Ook zijn positieve stappen gezet om de invloed van het maatschappelijk middenveld te vergroten, onder andere door meer inzage te geven in besluitvormingsprocessen van gemeentes. Dit zijn belangrijke en bemoedigende stappen, wat niet wegneemt dat de belangrijkste fase, die van de implementatie, nu is aangebroken.

Daarnaast blijven ingrijpende additionele hervormingen in het bestuur en in de economie nodig voor een solide basis voor welvaart, democratie en stabiliteit op de lange termijn. Vooral op het terrein van justitiële hervormingen, ordehandhaving (politie hervormingen), douane hervormingen en de verbetering van het ondernemings- en investeringsklimaat verloopt de voortgang te traag. Een daadkrachtig optreden van de Oekraïense autoriteiten om het proces op gang te houden en over te gaan tot duurzame implementatie is nu dan ook prioriteit. In dat opzicht is het operationeel worden van de Nationale Raad voor Hervormingen een belangrijke recente ontwikkeling. Deze Raad heeft de centrale regie over het hervormingsproces. De aanbevelingen uit het voortgangsrapport geven goede houvast om het hervormingstraject het komende jaar richting te geven. De EU heeft in de ogen van het kabinet daarbij een belangrijke rol te vervullen bij het helpen stellen van prioriteiten en bij het bewaken van de consistentie en complementariteit van de inspanningen van de EU, de lidstaten en de bredere internationale gemeenschap.

#### *Zuidelijk Nabuurschap*

### **Egypte**

De formele dialoog tussen Egypte en de EU onder het ENB bleef in 2014 feitelijk opgeschort. In 2014 werd overeenstemming bereikt over het opnieuw opstarten van de samenwerking, te beginnen met de hervatting van de sub-comités onder het associatieakkoord, waaronder over democratie en mensenrechten. Egypte stond in 2014 voor diverse politieke, economische en veiligheidsuitdagingen. Een nieuwe grondwet werd aangenomen en een nieuwe president werd verkozen, gedurende het jaar vonden meerdere terroristische aanvallen plaats. De EU geeft ook aan dat 2014 zich kenmerkte door afnemende ruimte voor debat en afwijkende meningen. Er was beperkte voortgang in hervormingen op het gebied van democratisch bestuur en mensenrechten. Hoewel een nieuwe grondwet is aangenomen, die in bepaalde opzichten liberaler is dan voorgaande exemplaren, vereist deze op veel gebieden verdere uitwerking door reguliere wetgeving. Onder de grondwet staat de president onder sterkere controle van het parlement en heeft een beperkte termijn. De EU constateert echter dat aan het einde van het jaar dit nieuwe juridische kader nog weinig tastbare resultaten heeft opgeleverd. Gedurende het hele jaar was er geen parlement om wetgeving aan te nemen of de grondwet te implementeren en de president bleef wetgeving maken per decreet. De EU spreekt eveneens zorgen uit over de mensenrechtensituatie, onder meer over beperking van de vrijheid van vereniging en vergadering en van persvrijheid. Er waren geen zichtbare ontwikkelingen in de strijd tegen corruptie of in de hervorming van de rechterlijke macht. De ruimte voor activiteiten en financiering van maatschappelijke organisaties werd verder verkleind en de jurisdictie van militaire rechtbanken over civiele zaken werd uitgebreid.

De EU adviseert voor 2015 onder andere de volgende stappen: volledige doorvoering en implementatie van de grondwet, vervulling van de transitie stappenplan uit 2013 door de organisatie van werkelijk democratische parlementsverkiezingen, het in lijn brengen van de wet op vergadering

met de grondwet, creëren van bevorderlijke omstandigheden voor een actief en onafhankelijk maatschappelijk middenveld, herstel van het moratorium op de doodstraf, beëindigen van berechting van burgers door militaire rechtbanken en verzekeren dat de asielregelgeving in overeenstemming is met de grondwet en internationale standaarden.

De regering deelt de analyse van de Commissie en de HV. Egypte is een belangrijke strategische partner in de regio, waaronder op veiligheidsterrein ten aanzien van het Midden-Oosten Vredesproces, Libië en Jemen. Tegelijkertijd zijn de ontwikkelingen ten aanzien van fundamentele rechten en vrijheden, het maatschappelijk middenveld, onafhankelijke rechtspraak en uitvoering van de doodstraf, zorgwekkend. Hetzelfde geldt voor het uitstel van de parlementsverkiezingen, zonder dat een nieuwe datum bekend is. Het kabinet wijst eveneens op het belang van inclusieve economische hervormingen, waarvoor inmiddels eerste stappen zijn gezet.

## **Israël**

De Commissie en de HV plaatsen de voortgang in 2014 ten aanzien van het EU Israël actieplan in het kader van het nabuurschapsbeleid tegen een achtergrond van een zeer onrustige politieke en veiligheidssituatie. Hoewel de EU het recht van Israël onderkent zich te verdedigen, belicht 2014 – het jaar met het hoogste aantal dodelijke slachtoffers op de Westelijke Jordaanoever sinds 2007 en in Gaza sinds 1967 – de significante uitdaging die gepaard gaat met Israël's verantwoordelijkheden in de bezette gebieden. Sinds het vastlopen van directe vredesonderhandelingen in voorjaar 2014 ligt het politieke proces stil. De EU blijft beide partijen dringend oproepen betekenisvolle onderhandelingen voor een alomvattend vredesakkoord op basis van een twee-statenoplossing, te hervatten. De EU is van mening dat Israël over het algemeen beperkte voortgang heeft geboekt in de uitvoering van het ENB-actieplan in 2014, alhoewel de relatie tussen de EU en Israël de verst ontwikkelde in de regio blijft, met een uitgebreide samenwerking op het gebied van handel, economie en wetenschap. Een aantal van de aanbevelingen uit 2014 zijn opgevolgd, zoals de ratificatie van de *Convention on Pan-Euro-Mediterranean preferential rules of origin* en de adressering van openstaande kwesties met betrekking tot intellectueel eigendom inzake farmaceutica. Eveneens is vooruitgang geboekt in de implementatie van wetgeving voor het bevorderen van gendergelijkheid. Israël heeft daarnaast verdere voortgang geboekt in de strijd tegen mensenhandel en het tegengaan van witwaspraktijken. De samenwerking met een aantal EU-agentschappen is versterkt.

Discriminatie van minderheden, in het bijzonder Bedoeïenen, blijft daarentegen een zorgpunt. Ook was er in 2014 sprake van toenemende spanning tussen de Joodse en Arabische gemeenschappen. Het voornaamste zorgpunt blijft de toepassing van gedeelde waarden, in het bijzonder op het gebied van mensenrechten in het licht van Israël's verantwoordelijkheden in de bezette Palestijnse gebieden. Als aanbevelingen voor 2015 roepen de Commissie en de HV Israël onder andere op iedere inspanning te treffen om het vredesproces te hervatten, gelijkheid voor alle burgers te verzekeren, respect voor internationaal recht en mensenrechten te garanderen in de bezette gebieden, grotere inspanningen te verrichten om geweld door kolonisten te beteugelen, het gebruik van administratieve detentie zonder proces te minimaliseren, en speciale aandacht te besteden aan Palestijnse minderjarigen in militaire detentie. Daarnaast roept de EU op tot volledige samenwerking met de speciale procedures en mechanismes van de VN Mensenrechtenraad en het garanderen van respect voor internationaal recht en mensenrechten in de behandeling van illegale migranten en asielzoekers.

Het kabinet deelt in grote lijnen de analyse en aanbevelingen van de EU. Nederland deelt de zorgen over het toegenomen geweld, de nieuwe plannen voor nederzettingen, in het bijzonder in en rond Oost-Jeruzalem en de onteigeningen van land. Met het vastlopen van de vredesbesprekingen is de situatie tussen partijen geëscaleerd. De toegenomen spanningen als het gevolg van geweld en vijandigheden baart het kabinet grote zorgen. Voor een duurzame oplossing is het openen van de grenzen van Gaza essentieel, waarbij ook rekening gehouden moet worden met de Israëlische veiligheidszorgen. Het kabinet onderschrijft dat de EU, ook het komende jaar, in de betrekkingen met Israël aandacht blijft vragen voor uitdagingen op het gebied van mensenrechten.

## **Jordanië**

De situatie in Jordanië werd in 2014 opnieuw sterk beïnvloed door de conflicten in Syrië en Irak, die grote gevolgen hebben voor de sociaaleconomische en veiligheidssituatie in het land. De hoge

vluchtelingen stroom heeft omvangrijke implicaties en vormt een belasting voor de natuurlijke bronnen, infrastructuur en sociale diensten van het land. De EU biedt substantiële steun aan Jordanië om deze uitdaging het hoofd te bieden. De EU prijst de rol die Jordanië op zich heeft genomen in het bestrijden van extremisme, onder andere door zich aan te sluiten bij de internationale coalitie tegen Da'esh en door de territoriale integriteit van Irak te ondersteunen en de veiligheidssamenwerking met Irak te versterken. De Commissie en de HV geven aan dat Jordanië nog meer zou kunnen doen om de balans te bewaren tussen nationale veiligheid en het faciliteren van voortgang ten aanzien van vrijheden en sociale en andere rechten. Rekening houdend met deze specifieke context, concludeert de EU dat Jordanië toch verdere voortgang heeft geboekt ten aanzien van diepe en duurzame democratisering. De bevoegdheid van de onafhankelijke kiescommissie is uitgebreid naar gemeenteraads- en andere verkiezingen, een nieuw juridisch kader voor politieke partijen is voorgesteld en er zijn stappen gezet om de onpartijdigheid en effectiviteit van de rechterlijke macht te vergroten en corruptie te bestrijden. Op economisch terrein heeft Jordanië goede voortgang geboekt in het uitvoeren van economische hervormingen en ook ten aanzien van de voorbereidingen voor onderhandelingen over een diepe en brede vrijhandelszone waren de ontwikkelingen positief. Daarnaast betekent de ondertekening van het mobiliteitspartnerschap met Jordanië een stap richting nauwere samenwerking op het gebied van migratie en mobiliteit, waaronder de verbetering van de situatie van migranten, in het bijzonder asielzoekers.

Op het gebied van mensenrechten en fundamentele vrijheden ziet de EU gemengde resultaten in 2014. Er was geen tastbare vooruitgang in de vrijheid van de media en de autoriteiten namen geen stappen om de vrijheid van vereniging en van vergadering verder te versterken. Ook ten aanzien van vrouwenrechten en de strijd tegen marteling en mishandeling werd slechts beperkte voortgang geboekt. De Commissie en de HV noemen het opheffen van het *de facto* moratorium op de doodstraf en de daaropvolgende executie van elf mensen, een duidelijke tegenslag. Onder de aanbevelingen voor het komend jaar, noemt de EU onder meer het opnieuw toepassen van een moratorium op de doodstraf, het verder verbeteren van het electorale systeem, het verbeteren van de actieve en constructieve participatie van burgers in politieke processen, het voortzetten van het versterken van de rechterlijke macht, het bevorderen van de gelijke behandeling van vrouwen inclusief gerichte actie tegen geweld tegen vrouwen, en verdere maatregelen tegen (de toepassing van) marteling en mishandeling.

Het kabinet kan zich vinden in de analyse van de Commissie en de HV. Ook in 2014 kampte Jordanië met de aanzienlijke gevolgen van de regionale crises die het land omringen. Het aantal geregistreerde Syrische vluchtelingen bedraagt inmiddels ongeveer 630.000 waarvan het merendeel buiten de vluchtelingenkampen in Jordaanse dorpen en steden woont. Daar is ook een groeiend aantal Iraakse vluchtelingen bijgekomen. Dit zet grote druk op publieke diensten als onderwijs, gezondheidszorg, afvalverwerking en watervoorziening. Daarnaast lijdt ook de Jordaanse export en het toerisme onder de crisis in de buurlanden. De regering waardeert de rol die Jordanië in de regio speelt, zowel bij de opvang van vluchtelingen als in de strijd tegen ISIS. Ook in 2014 heeft Jordanië een constructieve rol gespeeld t.a.v. de regionale problemen waaronder ook de pogingen om voortgang te boeken in het Midden-Oosten Vredesproces. Nederland is het eveneens eens met de Commissie en de HV dat ontwikkelingen op mensenrechtengebied veel aandacht blijven verdienen. De positie van vrouwen blijft een groot zorgpunt en ook ten aanzien van de persvrijheid blijven er teveel beperkingen en overheerst nog altijd een cultuur van zelfcensuur. Het kabinet ziet het als een significante stap terug dat er in 2014 na een jarenlang moratorium weer doodvonnissen zijn voltrokken. Nederland heeft zijn zorgen hierover op hoog niveau opgebracht.

## **Libanon**

Libanon zag zich in 2014 nog altijd geconfronteerd met grote uitdagingen. Het conflict in Syrië vormt een bedreiging voor de eigen stabiliteit en zet druk op de instituties, de economie, de sociale balans en infrastructuur. Met 1,2 miljoen geregistreerde vluchtelingen in het land huisvest Libanon het hoogste aantal vluchtelingen per hoofd van de bevolking in de wereld (25% van de bevolking). Met betrekking tot de uitvoering van het ENB-actieplan zien de Commissie en HV slechts beperkte voortgang in Libanon. Het onvermogen om een nieuwe president te verkiezen had een negatief effect op het functioneren van de regering evenals van het parlement. Parlementaire verkiezingen werden in 2014 opnieuw uitgesteld, ditmaal tot 2017, terwijl de periode van de eerdere verlenging niet werd benut om het electorale kader te hervormen. De dubbele verlenging van het mandaat van het

parlement ziet de EU als een ontzegging van het stemrecht van Libanese burgers. Het aan banden gelegde functioneren van het parlement, de beperkte effectiviteit van de uitvoerende macht en de aanzienlijke veiligheidsdreigingen vormden daarbij geen goede bodem voor hervormingen. Het land maakte enige vooruitgang met betrekking tot mensenrechten en fundamentele vrijheden, met name op gebied van vrouwen- en kinderrechten. Ook ten aanzien van goed bestuur werden op het gebied van publieke aanbestedingen en beheer van publieke middelen kleine resultaten geboekt. De betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld in beleidsvorming bleef onvoldoende, aldus de EU. De macro-economische situatie ging verder achteruit in 2014, met oplopende werkloosheid, looninflatie en een groeiende informele economie. Positief is de start van een dialoog tussen de EU en Libanon over migratie, mobiliteit en veiligheid, en het gegeven dat Libanon ondanks de grote uitdagingen een relatief succesvol veiligheidsbeleid toepast, de interne stabiliteit redelijk weet te handhaven en economische weerbaarheid toont.

De EU raadt Libanon aan zich in 2015 voornamelijk te richten op het behoud van vrede en stabiliteit, legaliseren van het *de facto* moratorium op de doodstraf, herstel van het functioneren van instituties in overeenstemming met de grondwet, en het zo snel mogelijk verkiezen van een nieuwe president en het organiseren van parlementaire verkiezingen, waarbij de tussengelegen periode dient te worden gebruikt voor verdere hervorming van het electorale raamwerk. Daarnaast vraagt de EU aandacht voor de verdere verbetering en hervorming van de veiligheidsdiensten, het tegengaan van radicalisering en het versterken van de nationale respons op de Syrische vluchtelingencrisis.

Het kabinet deelt de visie van de Commissie en de HV. Libanon kampt met vele problemen en uitdagingen en weert zich kranig tegen de druk van binnen en buitenaf. Tegelijkertijd is het terecht dat EU wijst op de zeer beperkte voortgang in het hervormingsproces. Hoewel de context allesbehalve bevorderlijk is voor ingrijpende hervormingen, zou Libanon meer moeten investeren om het proces gaande te houden, vooral ten aanzien van het democratisch proces. Het kabinet onderschrijft de aanbevelingen van de EU.

## **Marokko**

De Commissie en de HV zijn positief over de voortgang die Marokko boekt in de implementatie van het ENB-actieplan. De EU stelt dat Marokko gedurende het afgelopen jaar zijn hervormingsproces heeft voortgezet. Hierbij noemen de Commissie en de HV in het bijzonder de uitvoering van het nieuwe migratie- en asielbeleid, hervorming van het wetboek voor militaire rechtspraak, aanneming van de begrotingswet en de ratificatie van het facultatief protocol bij het VN Verdrag tegen Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing. Andere hervormingen voorzien door de grondwet worden nog uitgewerkt. Op economisch gebied voert Marokko een prudent macro-economisch beleid in een moeilijke regionale en internationale economische context, maar de werkloosheid blijft hoog, vooral onder jongeren. In 2014 zijn de vierde onderhandelingsrondes over een diepe en brede vrijhandelszone gehouden.

Wat betreft democratie en mensenrechten, is de EU van mening dat een versnelling nodig is in het werk ten aanzien van het bevorderen van een dialoog met het maatschappelijk middenveld, gendergelijkheid, versterking van de vrijheid van vereniging, vergadering en meningsuiting. De verschillende nationale en consultatieve instanties die volgens de grondwet toe moeten zien op naleving van het respect voor mensenrechten en democratische principes, moeten volgens de EU zo snel mogelijk operationeel worden. Ook de strijd tegen corruptie blijft een belangrijk aandachtsveld voor de toekomst. De Commissie en de HV zijn zeer positief over de actieve en groeiende rol van het maatschappelijk middenveld in het publieke debat. Maatschappelijke organisaties werpen zich steeds meer op als een gesprekspartner voor de autoriteiten om een participatieve aanpak af te dwingen.

Als aanbevelingen voor het komende jaar noemt de EU onder andere de versnelling van de uitwerking en volledige inwerkingtreding van de nieuwe grondwet, inclusief organieke wetten en de bijbehorende structuren en mechanismes. Ook dient de hervorming van de rechterlijke macht te worden voortgezet, evenals de strijd tegen corruptie. De autoriteiten moeten zich ook inzetten voor het operationeel worden van de autoriteit die zich bezig moet houden met het bevorderen van gelijkheid en de strijd tegen discriminatie, het garanderen van fundamentele vrijheden waaronder van vergadering, vereniging en meningsuiting en het versterken van de rol van het maatschappelijk middenveld.

wetgeving op een effectieve wijze in werking te zetten en respect voor het mensenrecht te garanderen, met de focus op het recht van vereniging, samenscholing en vrijheid van meningsuiting.

Het kabinet onderschrijft de analyse van de Commissie en de HV. De relatie tussen de EU en Marokko ontwikkelt zich positief. Marokko is een stabiele partner in een woelige regio. De samenwerking ten aanzien van het bestrijden van terrorisme, op basis van wederzijdse belangen, is hier een goed voorbeeld van. Zo werkt Marokko, als covoorzitter met Nederland in de werkgroep Foreign Terrorist Fighters van de Global Counter Terrorism Forum, nauw samen bij het bestrijden van terrorisme en het tegengaan van radicalisering. Bovendien is er nog steeds voortgang op de hervormingsagenda. In dit kader merkt het kabinet op dat er sinds de nieuwe grondwet van 2011 nog steeds sprake is van vertraging in de uitvoering en dat deze implementatie in enkele gevallen behoudender is dan de liberale geest van de grondwet zelf. Het kabinet ziet ook in Marokko dat de spanningen in de regio leiden tot afgenomen hervormingsdrang en toegenomen controle op NGO's en journalisten. Ook de EU wijst hier terecht op en spreekt Marokko hierop aan. Nederland is eveneens positief over de samenwerking tussen de EU en Marokko op het gebied van migratie en specifiek over de voortrekkersrol die Marokko heeft genomen door het land niet langer alleen als doorvoerland te zien, maar ook als land van bestemming. Hiertoe is in 2014 ook een regularisatieproces uitgevoerd. In dit kader wijst het kabinet op het belang van bescherming van mensenrechten van migranten, het nieuwe beleidskader op dit terrein en het belang van goede uitvoering hiervan.

### **Palestijnse Gebieden**

De Commissie en de HV schetsen 2014 als opnieuw een moeilijk jaar voor de Palestijnse Gebieden. De gewapende conflicten gedurende de zomer van 2014 vormden een grote tegenslag. In 2014 viel het hoogste aantal dodelijke slachtoffers op de Westelijke Jordaanoever sinds 2007 en in Gaza sinds 1967. Sinds het vastlopen van directe vredesonderhandelingen in voorjaar 2014 ligt het politieke proces stil. De EU blijft beide partijen dringend oproepen betekenisvolle onderhandelingen voor een alomvattend vredesakkoord op basis van een twee-statenoplossing, te hervatten. In 2014 werd opnieuw beperkte voortgang geboekt in de Palestijnse Gebieden, concluderen Commissie en de HV. De unieke context van de bezetting speelt hierin een voorname rol, zo wordt gesteld in het voortgangsrapport, evenals het *de facto* ontbreken van gezag van de Palestijnse Autoriteit (PA) over Gaza. Deze factoren vormen een ernstige beperking van het vermogen van de PA zijn overheidstaken uit te voeren. De gewapende conflicten in Gaza, samen met de additionele beperkingen opgelegd door Israël, verergerden deze toch al substantiële obstakels voor vooruitgang. Daartegenover staat dat stappen voorwaarts werden gezet in het intra-Palestijnse verzoeningsproces. De mensenrechtensituatie bleef zorgelijk, ondanks beperkte vooruitgang zoals de aanpassing van het wetboek van strafrecht t.a.v. eerwraak en het toetreden van de PA tot een aantal internationale verdragen. Op de Westelijke Jordaanoever constateert de EU een slinkende democratische ruimte met klachten over willekeurige hechtenis, marteling en mishandeling, evenals schending van de vrijheid van meningsuiting en van vereniging. Ook de socio-economische kwetsbaarheid van vrouwen in de Palestijnse Gebieden baart zorgen, evenals het blijvend gebruik van de doodstraf in Gaza. De noodzakelijke harmonisering van wetgeving tussen de Westelijke Jordaanoever en Gaza en unificatie van rechtssystemen die verwacht werden na de vorming van de nationale consensus regering, bleven uit. Beperkte voortgang werd wel geboekt op het gebied van versterking van de capaciteit en verantwoordingsplicht van politie en civiele bescherming, fiscale discipline, ontwikkeling van lokale werkgelegenheids- en trainingsraden, uitvoering van de publieke aanbestedingswet, hervorming van de energiesector, en de aanname van een nieuwe water wet.

De EU doet voor het komende jaar onder andere de aanbeveling positieve stappen na te streven met het oog op een spoedige hervatting van het vredesproces, bevorderen van intra-Palestijnse verzoening en het houden van vrije en eerlijke presidentiële en parlementaire verkiezingen. Tevens raadt de EU de PA aan hervorming van de justitiële en de veiligheidssector voort te zetten, een geünificeerd wetboek van strafrecht aan te nemen, het systeem voor beheer van publieke middelen verder te verbeteren, en beleid te ontwikkelen en uit te voeren om geweld tegen vrouwen en de sociaaleconomische kwetsbaarheid van vrouwen aan te pakken.

Het kabinet herkent zich grotendeels in de analyse en aanbevelingen van de EU. Het kabinet deelt de zorgen t.a.v. de slinkende democratische ruimte en schendingen van mensenrechten en fundamentele vrijheden. Met de periode van conflict en additionele restrictieve maatregelen in de West Bank is de

isolatie en economische en humanitaire achteruitgang in met name Gaza zorgwekkend. De situatie in Gaza vraagt om fundamentele verandering en het kabinet deelt het oordeel dat de situatie onhoudbaar is. Vanzelfsprekend heeft het kabinet begrip voor het feit dat de politieke, en veiligheidssituatie de uitvoering van het actieplan bemoeilijkten. Dit neemt echter niet weg dat het van groot belang is dat de PA zich blijft inzetten om hervormingen door te voeren en terugkeert naar Gaza om bestuur te herstellen en zich in te zetten voor de wederopbouw. In dit kader is de strijd tegen corruptie van belang, een gegeven waar de EU in de rapportage onterecht geen aandacht aan besteedt. De EU dient het hervormingsproces waar mogelijk te ondersteunen, op politiek vlak, via het EU nabuurschapsinstrument, evenals via andere instrumenten die de EU ter beschikking heeft.

## Tunesië

De Commissie en de HV zijn net als in 2013 positief over de voortgang in Tunesië. De Commissie en HV concluderen dat Tunesië over het geheel gesproken opmerkelijke voortgang boekt in de democratische transitie van het land, de rol van het maatschappelijk middenveld en ten aanzien van mobiliteit. In de politieke transitie werden zowel op politiek als institutioneel terrein aanzienlijke stappen gezet, beginnend met de aanname van een nieuwe grondwet in januari 2014, waarin mensen-/ vrouwenrechten en fundamentele vrijheden verankerd zijn. Andere voorbeelden van deze positieve trend zijn de nieuwe Kieswet en het houden van vrije, transparante en inclusieve parlementaire en presidentiële verkiezingen in de tweede helft van 2014. De ondertekening en inwerkingtreding van een mobiliteitspartnerschap met Tunesië was een andere belangrijke ontwikkeling in de relatie met de Unie, evenals de afronding van de voorbereidingen voor een diep en breed vrijhandelsakkoord. Eveneens werden resultaten geboekt op het terrein van fiscaal beleid, financieel beheer, intellectueel eigendom, openbare aanbestedingen, statistiek, ondernemingsbeleid en ondersteuning aan het MKB, hernieuwbare energie en hervorming van de transportsector. In de rapportageperiode werd Tunesië getroffen door terroristische aanslagen. Daarnaast levert Tunesië ten opzichte van andere landen een hoog aantal *Foreign Terrorist Fighters*. Ook de instabiliteit in Libië vormt een bedreiging voor de Tunesische veiligheidssituatie. De EU zal samenwerking met Tunesië in de strijd tegen terrorisme via politieke dialoog en concrete projecten verder versterken.

Ondanks de vooruitgang blijven er voor de EU ook punten van zorg, waarbij de EU onder andere wijst naar vervolging van burgers door militaire tribunalen, marteling en mishandeling met name in detentie, overbevolkte gevangenissen, het ontbreken van een effectief asielsysteem en het uitblijven van de *de jure* afschaffing van de doodstraf. Ook ten aanzien van effectieve bescherming van vrouwenrechten en de vrijheid van meningsuiting blijven zorgen bestaan. De Tunesische economie lijdt nog altijd onder moeilijke politieke transitie volgend op revolutie in 2011. Tegen een achtergrond van sociale en regionale ongelijkheid en een ongunstig extern klimaat als gevolg van recessie in de eurozone en verhoogde prijzen van basisproducten, blijft er sprake van een zwakke macro-economische situatie, met een voorzichtige groei en een aanhoudend hoge (jeugd)werkloosheid.

De EU roept Tunesië op zich het komende jaar onder andere te concentreren op de tenuitvoerlegging van de nieuwe grondwet, waaronder het oprichten van een Constitutioneel Hof, het voorbereiden van regionale en gemeenteraadsverkiezingen om het decentralisatieproces in gang te zetten en verdere hervormingen op het gebied van fundamentele vrijheden waaronder vrijheid van meningsuiting. Daarnaast is verdere inzet nodig ten aanzien van de hierboven belichte zorgen op mensenrechtengebied, evenals inzake *transitional justice*, hervorming van de veiligheidssector, macro-economische en fiscale hervormingen, juridische erkenning en bescherming van vluchtelingen, migranten en asielzoekers en de start van onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord.

Het kabinet deelt de visie van de EU dat de situatie Tunesië nog steeds sterk positief afsteekt tegen de rest van de regio. De trend van het voorgaande jaar is op alle fronten voortgezet. Naast de goed verlopen verkiezingen is zeker ook het goed verlopen proces tot regeringsvorming en de sterke rol van het maatschappelijk middenveld positief. Nederland is van mening dat de EU zich nog meer in moet zetten om deze positieve ontwikkelingen te ondersteunen. Zoals de Commissie en de HV terecht aangeven blijven naleving van fundamentele rechten, veiligheid en de economische situatie punten van zorg. Het is van belang dat Tunesië belangrijke economische hervormingen gaat doorvoeren en buitenlandse investeringen aantrekt zodat het draagvlak voor de democratische transitie geschaaragd kan worden door groeiende welvaart. Hier is met name een extra inzet op jongeren nodig. De Wereldbank heeft hiertoe belangrijke aanbevelingen gedaan en het kabinet ziet EU-steun bij de

uitvoering daarvan als essentieel. Daarnaast vergt de strijd tegen terrorisme veel aandacht, niet in de laatste plaats vanwege het uiterst negatieve effect op de voor de Tunesië zeer belangrijke toeristische sector. Op aandringen van NL werkt de EU aan nadere uitwerking van concrete opties om Tunesië (ook) op veiligheidsgebied verder te ondersteunen. Daar waar mogelijk dient samenwerking op het gebied van justitie, grensbewaking en terrorismebestrijding te worden geïntensiveerd. Ook ten aanzien van naleving van fundamentele rechten constateert de EU terecht dat er nog werk is te verzetten. Het kabinet signaleert hierbij dat de inzet om de toenemende terroristische dreiging het hoofd te bieden niet ten koste moet gaan van democratische vrijheden en fundamentele rechten.