

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2414

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2021

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan voor de Raad Buitenlandse Zaken van 15 november 2021.

Tevens wordt uw Kamer middels deze geannoteerde agenda geïnformeerd over de AU-EU ministeriële bijeenkomst die op 26 oktober jl. plaatsvond in Kigali, Rwanda.

Daarnaast ontvangt uw Kamer als vertrouwelijke bijlage bij deze geannoteerde agenda het Nederlandse non-paper over economische veiligheid dat is opgesteld in het kader van de totstandkoming van het Strategisch Kompas¹.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen

¹ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

GEANNOTEEERDE AGENDA RAAD BUITENLANDSE ZAKEN 15 NOVEMBER 2021

Introductie

Op 15 november vindt de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) plaats in Brussel. De Minister van Buitenlandse Zaken is voornemens om deel te nemen. Onder het agendapunt *Current Affairs* zal worden gesproken over Belarus, energie en geopolitiek, Soedan, Ethiopië en Varosha. De Sahel en de Westelijke Balkan zullen als volle agendapunten worden besproken. Na afloop van de RBZ zal een ministeriële bijeenkomst van het Oostelijk Partnerschap plaatsvinden. Vervolgens zullen de Ministers van Buitenlandse Zaken en de Ministers van Defensie in een gezamenlijke bijeenkomst spreken over het Strategisch Kompas.

Middels deze geannoteerde agenda wordt uw Kamer tevens geïnformeerd over de AU-EU ministeriële bijeenkomst die op 26 oktober jl. plaatsvond in Kigali, Rwanda.

Current Affairs

Belarus

De Raad zal spreken over de situatie in Belarus. Naast de zware en voortdurende repressie tegen de oppositie zal daarbij aandacht zijn voor de zorgwekkende manier waarop president Loekasjenko migratie inzet voor politieke doeleinden. Het kabinet is van mening dat dit handelen van het regime onacceptabel is en zo snel mogelijk moet stoppen. In EU-verband heeft Nederland zich hier krachtig tegen uitgesproken. EU-instellingen en lidstaten werken momenteel nauw samen aan de uitwerking van een vijfde pakket aanvullende EU-sancties. Nederland levert hier een actieve bijdrage aan. De Nederlandse inzet is dat deze aangekondigde maatregelen zo spoedig mogelijk worden aangenomen om het regime in Belarus tot gedragsverandering aan te zetten. Daarnaast spant het kabinet zich in voor een gezamenlijke EU-inzet richting landen van herkomst en transit om chartervluchten waarmee migranten naar Minsk reizen tegen te gaan. Ten slotte ondersteunt het kabinet Letland en Litouwen bij het versterken van hun grensbewaking en de opvang van migranten met bilaterale ondersteuning en inzet van Frontex en EASO in EU-verband. Hierbij benadrukt het kabinet voortdurend dat grensbewaking altijd in lijn moet zijn met internationaal en Europees recht.

Energie en geopolitiek

De Raad zal spreken over energie en geopolitiek. Het kabinet vindt het zaak dat de EU blijft inzetten op verdere diversificatie van leveranciers, aanvoerroutes en energiedragers, zeker ook via de energietransitie. Daarbij moet de EU zich blijven inspannen voor de energieveiligheid en energietransitie in buurlanden, zoals recentelijk bij de gascrisis in Moldavië en zoals ook gebeurt in de energierelatie met Oekraïne.

Mogelijk zal de Raad onder dit agendapunt tevens terugblikken op de resultaten van COP26 en spreken over het belang om het aandeel hernieuwbare energie in de energiemix mondiaal sneller te doen toenemen. Daarmee kunnen de klimaatdoelen uit het akkoord van Parijs binnen bereik worden gehouden en kan een bijdrage worden geleverd aan het verminderen van de afhankelijkheden in het fossiele energie-domein.

Soedan

De Raad zal de recente ontwikkelingen in Soedan bespreken. Op maandag 25 oktober jl. vond een militaire staatsgreep plaats in Soedan, waarna legerleider Burhan de noodtoestand uitriep en delen van het grondwettelijk document schrapte. Premier Hamdok en andere Ministers van de civiele regering werden gearresteerd. Inmiddels is premier Hamdok weer thuis en onder huisarrest geplaatst. De bevolking van Khartoum en andere steden gingen massaal de straat op om tegen de coup te protesteren.

Er zijn diverse bemiddelingspogingen gaande door de Verenigde Arabische Emiraten, de VS, Zuid-Soedan en de VN, maar die gesprekken hebben nog geen doorbraak opgeleverd. Al heeft Burhan wel aangegeven uiterlijk eind deze week een doorbraak te willen presenteren.

De internationale gemeenschap, inclusief de EU, heeft in hoge mate van eensgezindheid de coup veroordeeld. In lijn daarmee blijft het kabinet zich inspannen om terugkeer naar de transitie naar democratie te bewerkstelligen, waarbij wordt vast gehouden aan de *Juba Peace Agreement* en de *Constitutional Declaration*. Tijdens de Raad zal de discussie zich toespitsen op hoe de EU om moet gaan met de actuele situatie, die momenteel zeer volatiel en onvoorspelbaar is. Nederland is hierbij van mening dat de EU pal achter premier Hamdok en de civiele regering moet blijven staan.

Ethiopië

De Raad zal de recente ontwikkelingen in Ethiopië bespreken. Sinds de start van het militaire offensief op 7 oktober jl. is de Amhara regio de frontlinie van het conflict, waar gevechten intensiveren met – naar het zich laat aanzien – grote aantallen slachtoffers tot gevolg. De discussie in de Raad zal beïnvloed worden door de ontwikkeling van de humanitaire situatie, de voortgang van het conflict en de publicatie van het gezamenlijke mensenrechtenrapport op 3 november jl., met de bevindingen van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, en de Ethiopische mensenrechtencommissie. Het rapport beschrijft een patroon van zeer ernstige mensenrechtenschendingen begaan door alle partijen in de Tigray regio.

Sinds 18 oktober jl. zijn er geen humanitaire behoeften Tigray binnen gekomen, en slechts 4 procent van de hulpbehoevenden aldaar heeft hulp ontvangen. Verdere gedetailleerde cijfers over de slachtoffers van deze nijpende humanitaire situatie blijven schaars vanwege beperkte toegang tot de regio. Het VN-bureau voor de coördinatie van humanitaire zaken (OCHA) laat wel weten dat onder andere het aantal kinderen dat kampt met acute ondervoeding alarmerend hoog is.

Het kabinet blijft zeer bezorgd over de blokkade van humanitaire hulp die neerkomt op het inzetten van honger als oorlogswapen, en zal blijven oproepen tot het wegnemen van beperkingen op effectieve hulpverlening. Het kabinet blijft daarom voorstander van het voorstel van Hoge Vertegenwoordiger (HV) Borrell tot het instellen van sancties.

Varosha

Tijdens de vorige Raad Buitenlandse Zaken op 18 oktober jl. heeft de HV zijn zorgen geuit over de gedeeltelijke opening van Varosha. Zowel in eerdere verklaringen van de HV als in de VN Veiligheidsraad werd opgeroepen tot onmiddellijke stopzetting van deze gedeeltelijke opening en tot het terugdraaien van alle stappen die sinds oktober 2020 zijn

ondernomen. De HV benadrukt dit ook in zijn contacten met Turkije. In bredere zin lijkt het Turkse beleid in de oostelijke Middellandse Zee gericht op blijvende de-escalatie, onder meer voor wat betreft boringen en exploratie activiteiten, ondanks een incident in de Cypriotische Exclusieve Economische Zone vorige maand.

Het kabinet steunt de oproepen ten aanzien van Varosha en benadrukt daarbij tevens het belang van de bredere EU-Turkije relatie. Het kabinet blijft de lijn van de EU steunen dat, mits de de-escalatie wordt voortgezet en Turkije zich constructief opstelt, de Europese Unie bereid is om, in het kader van het positieve spoor, zoals besloten door de Europese Raad van maart jl., de samenwerking met Turkije op een aantal gebieden te intensiveren, op een gefaseerde, proportionele en omkeerbare wijze.

Westelijke Balkan

In lijn met de wens van de Raad om ontwikkelingen in de Westelijke Balkan op regelmatige basis te bespreken, staat de regio voor de aankomende Raad op de agenda. De bespreking is een vervolg op de discussie over de Westelijke Balkan tijdens de Raad van 10 mei jl. De Raad zal spreken over de noodzaak om betrokkenheid van de EU bij de regio te blijven tonen en over het geopolitieke- en veiligheidsbelang van de Westelijke Balkan voor de EU. Naar verwachting worden daarbij ook de invloed van derde landen zoals Rusland en China, ontwikkelingen in Bosnië-Herzegovina, regionale verzoening en de dialoog tussen Servië en Kosovo besproken.

Zoals eerder gecommuniceerd aan uw Kamer blijft het kabinet belang hechten aan samenwerking met en tussen de Westelijke Balkan-landen op het terrein van de rechtsstaat, connectiviteit, migratie, veiligheid, stabiliteit en klimaat. Voortdurende aandacht voor hervorming van de rechtsstaat, alsmede de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie, blijft daarbij essentieel, onder meer voor economische vooruitgang.

Het kabinet acht het ook van belang dat de internationale gemeenschap actief betrokken blijft bij regionale verzoening, waarbij de EU een centrale rol vervult. Het kabinet maakt zich in toenemende mate zorgen over de stabiliteit en bestuurbaarheid van Bosnië-Herzegovina, en onderstreept het belang van actieve betrokkenheid van de internationale gemeenschap om verantwoordelijke partijen te bewegen de stabiliteit te bewaren en Europese normen en waarden in acht te nemen. Ten aanzien van de Kosovo-Servië dialoog blijft het kabinet benadrukken dat in het verleden gemaakte afspraken tussen beide partijen uitgevoerd moeten worden en steunt het kabinet de inspanningen van EU Speciaal Vertegenwoordiger Lajcak en anderen ten behoeve van de EU gefaciliteerde Dialoog.

Sahel

De Raad zal spreken over de situatie in de Sahel, waarbij de voornaamste focus zal liggen op de voortgang van de politieke transitie in Mali en de berichten over een mogelijke samenwerkingsovereenkomst tussen de Malinese transitieautoriteiten en de Russische *private military company* (PMC) Wagner Group. Door een tweede staatsgreep in mei 2021 heeft de politieke transitie vertraging opgelopen. Noodzakelijke hervormingen blijven voornamelijk uit en de Malinese transitieautoriteiten lijken aan te sturen op een uitstel van de geplande verkiezingen in februari 2022. De Raad verkent mogelijkheden om druk op de transitieautoriteiten te houden. Daarbij is het essentieel dat rekening wordt gehouden met de inzet van de regionale organisatie ECOWAS. Voor zover momenteel bekend, is er nog geen sprake van een samenwerkingsovereenkomst

tussen de Malinese transitieautoriteiten en de Wagner Group. Het kabinet houdt de ontwikkelingen nauwlettend in de gaten, onderhoudt hierover intensief contact met bondgenoten en zet in op nadere strafmaatregelen in EU-verband, mocht het tot een samenwerkingsovereenkomst komen, in lijn met de motie van het lid Sjoerdsma c.s.². Het kabinet benadrukt daarbij dat maatregelen in verhouding dienen te zijn met de aard en omvang van een eventuele samenwerkingsovereenkomst.

De Raad zal tevens spreken over de humanitaire situatie in de regio. Er zijn op dit moment ruim 2,5 miljoen ontheemden in de regio, waarvan ruim 1,4 miljoen in Burkina Faso. Het kabinet draagt bij aan noodhulp via ongeoordeelde, meerjarige financiering aan humanitaire VN-organisaties (UNHCR, UNICEF, WFP) en het Rode Kruis. Nederland draagt als lidstaat bij aan de humanitaire hulp van de Europese Unie en levert een bijdrage aan het OCHA-initiatief van een regionaal *pooled fund* om tot een coherente humanitaire respons in de regio te komen. Ook zet Nederland politieke en diplomatieke middelen in EU-verband in voor het bewerkstelligen van bescherming van burgers en ongehinderde toegang van hulp, en op eerbiediging van het internationale humanitaire recht.

Tot slot zal de Raad spreken over de EU-inzet in lijn met de EU-Sahelstrategie die in april jl. is herzien. Voor het kabinet is het van belang dat de EU-inzet geïntegreerd is, waarbij EU-instrumenten op het gebied van humanitaire hulp, duurzame ontwikkeling, stabiliteit en vrede op elkaar zijn afgestemd. Tevens zet het kabinet in op EU-inzet gericht op het versterken van goed bestuur in de Sahel, het vergroten van de aanwezigheid van basisdienstverlening door de staat in rurale gebieden in de Sahel, en het doorvoeren van hervormingen gericht op het aanpakken van straffeloosheid en corruptie en het versterken van de strafrechtketen. Het kabinet acht het van belang dat middels een politieke dialoog met de Sahellanden wordt gesproken over de voortgang van deze hervormingen.

Ministeriële bijeenkomst over het Oostelijk Partnerschap

En marge van de Raad vindt een ministeriële bijeenkomst van het Oostelijk Partnerschap (OP) plaats. Deze bijeenkomst van de Ministers van Buitenlandse Zaken van de EU-lidstaten en van de landen van het OP is gericht op het onderstrepen van het belang van het Oostelijk Partnerschap en de voorbereiding van de top over het OP die staat gepland op 15 december a.s. in Brussel. Gelijktijdig met de geannoteerde agenda ontvangt uw Kamer in lijn met de motie van het lid Ploumen³ de kabinetsinzet t.a.v. de OP-regio, op basis waarvan het kabinet zijn inbreng tijdens deze bijeenkomst zal formuleren. Het kabinet is voornemens te benadrukken dat het veel waarde hecht aan het OP als instrument voor het bevorderen van stabiliteit en welvaart langs de oostgrens van de EU. Tevens is het kabinet voornemens bij de partnerlanden aan te dringen op de implementatie van hervormingen op diverse terreinen, zoals rechtsstaat, mensenrechten en fundamentele vrijheden. De OP-landen dienen daarbij op inhoudelijke en financiële steun van de EU te kunnen rekenen op voorwaarde dat ze geïntegreerd blijven aan de overeengekomen hervormingsagenda, in lijn met het conditionaliteitsprincipe.

Belarus zal niet bij deze ministeriële bijeenkomst aanwezig zijn. De EU heeft zijn betrekkingen met de Belarussische overheid immers afgeschaald tot louter functionele samenwerking waar dat echt nodig is. Er zijn geen politieke contacten met het regime van Loekasjenko. In reactie op de in het afgelopen jaar ingestelde EU-sancties tegen Belarus heeft het

² Kamerstuk 29 521, nr. 429.

³ Kamerstuk 35 373, nr. 15.

regime zijn deelname aan het OP zelf ook opgeschort. De EU heeft Belarus niet uit het OP gezet, om snel te kunnen reengageren indien in de toekomst een democratische transitie plaatsvindt.

Hoewel deze ministeriële bijeenkomst officieel geen onderdeel uitmaakt van de Raad, zal uw Kamer via het verslag van de RBZ van 15 november a.s. ook een verslag ontvangen van de ministeriële bijeenkomst van het OP.

Diner over het Strategisch Kompas

In een gezamenlijke sessie met de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie op 15 november aanstaande zal een bespreking plaatsvinden van de eerste conceptversie van het EU Strategisch Kompas, die vlak voor de Raad door de HV Borrell met de lidstaten zal worden gedeeld. Op moment van schrijven is de conceptversie van het Strategisch Kompas nog niet aan de lidstaten verspreid.

Het doel van het Strategisch Kompas is om richting te geven aan het EU Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), door te bepalen waartoe de EU op het gebied van veiligheid en defensie de komende vijf tot tien jaar in staat moet zijn, en hoe dat gerealiseerd moet worden. De afgelopen maanden is tijdens de RBZ en RBZ Defensie over vier thema's van het Strategisch Kompas gesproken: crisismanagement⁴, weerbaarheid⁵, capaciteitsontwikkeling⁶ en partnerschappen⁷. Nederland heeft actief aan deze dialoof fase meegedaan, onder meer via het opstellen van diverse non-papers die uw Kamer eerder vertrouwelijk zijn toegegaan.⁸

Deze RBZ vormt het startschot van de onderhandeling over de tekst van het Strategisch Kompas in de Raad. Het onderwerp zal daarmee de komende maanden op de agenda's van de RBZ, RBZ Defensie en Europese Raad (ER) terugkomen. Het Kompas zal op 21 maart 2022, tijdens een gezamenlijke jumbo RBZ met de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie worden aangenomen en vervolgens worden bekrachtigd tijdens de Europese Raad van 24–25 maart 2022.

Nederland is voorstander van een ambitieus en realistisch Strategisch Kompas. In het licht van de huidige veiligheidssituatie en de geopolitieke ontwikkelingen moet de EU haar vermogen om op veiligheids- en defensiegebied op te treden vergroten: bij voorkeur samen met partners, zoals de NAVO en de VS, maar zelfstandig waar en wanneer nodig. Daarvoor zijn ambitie en nieuwe stappen nodig. Nederland heeft deze ambitie onder meer in de Defensievisie 2035⁹ en de kabinetsreacties op het AIV-advies inzake Europese Veiligheid¹⁰ en de IOB-evaluatie van het GVDB¹¹ gedefinieerd. Tegelijkertijd moeten de doelstellingen die we in het Strategisch Kompas opnemen wel realistisch zijn. Ook is het zaak om de nieuwe ambities te koppelen aan duidelijke concrete maatregelen en tijdlijnen.

⁴ Kamerstuk 21 501-28, nr. 220.

⁵ Kamerstuk 21 501-28, nr. 223.

⁶ Kamerstuk 21 501-28, nr. 222.

⁷ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2390.

⁸ Non-papers over militaire mobiliteit en de EU *Battle Group* (Kamerstuk 21 501-28, nr. 220), EU-NAVO samenwerking (Kamerstuk 28 676, nr. 368), *early warning/early action* (EWEA) en hybride dreigingen (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2378). In een vertrouwelijke bijlage bij deze geannoteerde agenda wordt een non-paper met uw Kamer gedeelde inzake economische veiligheid.

⁹ Kamerstuk 34 919, nr. 71.

¹⁰ Kamerstuk 21 501-28, nr. 211.

¹¹ Kamerstuk 21 501-28, nr. 213.

De Nederlandse inzet ten aanzien van de vier thema's van het Strategisch Kompas zijn reeds met Uw Kamer gedeeld. Het betreft de geannoteerde agenda's van de RBZ Defensie d.d. 6 mei 2021 (crisis management)¹², informele RBZ Defensie d.d. 28 mei 2021 (capaciteitsontwikkeling)¹³, RBZ d.d. 12 juli 2021 (partnerschappen)¹⁴ en informele RBZ Defensie d.d. 1-2 september 2021 (weerbaarheid)¹⁵.

Ten aanzien van crisis management is Nederland er voorstander van dat de EU op termijn in staat wordt gesteld om ook operaties in het hoogste geweldsspectrum uit te voeren. Een voorstel dat Nederland steunt als realistische tussenstap om de *Headline Goal*¹⁶ te halen is het oprichten van een snel inzetbare eenheid om als EU snel in crisissituaties in te kunnen grijpen¹⁷. Voor Nederland is het van belang dat hiertoe de reeds bestaande snel-inzetbare EU *Battlegroups* worden verbeterd en doorontwikkeld. Het is zaak om op deze reeds bestaande structuren voort te bouwen en geen nieuwe parallelle structuren in te richten. Wat Nederland betreft moet de snel inzetbare eenheid *stand-by* staan voor crisissituaties en worden er operationele scenario's ontwikkeld op basis waarvan oefeningen gaan plaatsvinden en de benodigde capaciteiten kunnen worden ontwikkeld. Ten aanzien van weerbaarheid pleit Nederland voor het ontwikkelen van een hybride toolbox. Een dergelijke toolbox zorgt ervoor dat de bestaande interne en externe EU-instrumenten op het gebied van het tegengaan van hybride dreigingen samen worden gebracht en integraal ingezet kunnen worden. Ten aanzien van capaciteitsontwikkeling is het voor Nederland van belang dat meer prioriteit wordt gegeven aan het oplossen van de belangrijkste tekortkomingen op capaciteitengebied. Ten aanzien van partnerschappen zet Nederland vooral in op versterking van de EU-NAVO samenwerking.

AU-EU ministeriële bijeenkomst

Met deze brief wordt uw Kamer tevens geïnformeerd over de tweede Afrikaanse Unie (AU)-EU ministeriële bijeenkomst die op 26 oktober jl. plaatsvond in Kigali, Rwanda. Ministers van de AU- en de EU-lidstaten en vertegenwoordigers van AU- en EU-instellingen kwamen bij elkaar om te spreken over het partnerschap en de huidige en toekomstige gezamenlijke kansen en uitdagingen. De ministeriële bijeenkomst diende tevens als voorbereiding op de zesde EU-AU Top die voor begin 2022 voorzien is. Nederland was vertegenwoordigd op ambtelijk niveau. Tijdens de ministeriële bijeenkomst was er onder meer aandacht voor de productie en verspreiding van COVID-19 vaccins en duurzaam en inclusief herstel van de pandemie. Aanwezigen spraken ook over klimaatverandering en de groene transitie en de investeringen die daarvoor nodig zijn. Daarnaast werd uitgebreid gesproken over de samenwerking op het gebied van vrede, veiligheid, migratie en mobiliteit. Ministers waren het erover eens dat dergelijke mondiale uitdagingen vragen om een versterkt AU-EU partnerschap gebaseerd op gelijkwaardigheid. Nederland vroeg onder meer aandacht voor de kansen die de klimaattransitie op het Afrikaanse continent biedt, de gedeelde belangen op het gebied van terrorismebestrijding (in lijn met Motie Brekelmans¹⁸) en de sterke banden tussen de twee continenten op het gebied van handel en investeringen.

¹² Kamerstuk 21 501-28, nr. 220.

¹³ Kamerstuk 21 501-28, nr. 222.

¹⁴ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2390.

¹⁵ Kamerstuk 21 501-28, nr. 223.

¹⁶ Volgens de headline goal moet de EU in staat zijn binnen 60 dagen 60.000 militairen binnen 6.000 kilometer te ontplooiën.

¹⁷ Kamerstuk 21 501-28, nr. 220.

¹⁸ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2339.

Als uitkomst van de ministeriële werd een gezamenlijke verklaring¹⁹ aangenomen. De gezamenlijke verklaring geeft een uitgebreid en evenwichtig beeld van de gezamenlijke prioriteiten van het partnerschap. Nederland heeft zich, samen met andere EU-lidstaten, hard gemaakt voor een stevige verwijzing naar seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) in de gezamenlijke verklaring, maar dit bleek niet haalbaar. Nederland heeft daarop, mede namens een aantal andere EU-lidstaten, het belang van SRGR onderstreept en ervoor gepleit om dit belangrijke onderwerp in de slotverklaring van de Top in 2022 wel de plaats te geven die het verdient.

¹⁹ https://www.consilium.europa.eu/media/52671/20211026-au-eu-fam-meeting_joint-communic%C3%A9.pdf.