

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2020

Nr. 45

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2019

Hierbij bied ik u de Geannoteerde Agenda aan voor de bijeenkomst van Ministers van Buitenlandse Zaken van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), die op 5 en 6 december aanstaande in Bratislava zal plaatsvinden.

Inleiding

De complexe geopolitieke verhoudingen binnen Europa hebben ook in het afgelopen jaar hun weerslag gehad op de sfeer tussen de deelnemende Staten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). De mogelijkheden om tijdens de Ministeriële Raad, die 5–6 december te Bratislava zal plaatsvinden, substantiële vooruitgang te boeken, zijn dan ook beperkt. Het streven is niettemin om dit jaar besluiten aan te nemen in alle drie dimensies van de OVSE: de politiek-militaire, de economische en de menselijke dimensie. Vorig jaar is dit voor het eerst weer gelukt, na jaren van blokkades.

Evenals de afgelopen jaren het geval is geweest, blijft de situatie in en rond Oekraïne een belangrijke splijtzwam. Sinds het aantreden van president Zelensky in Oekraïne, lijkt wel sprake van voorzichtig positieve ontwikkelingen. Zo hebben de strijdende partijen een overeenkomst bereikt over terugtrekking van hun meest vooruitgeschoven posities in drie zogeheten *disengagement areas* aan de contactlijn in het oosten van het land. Hoewel dit hopelijk leidt tot verbetering van de situatie ter plekke, blijven de Russische inmenging in Oost-Oekraïne en de annexatie van de Krim grote obstakels voor een normalisering van de betrekkingen tussen Oost en West, en daarmee van de verhoudingen binnen de OVSE. De *Special Monitoring Mission* in Oekraïne (SMM) is vijf jaar geleden in het leven geroepen. Het OVSE-Secretariaat heeft het initiatief genomen voor het opstellen van een analyse van het functioneren van de SMM binnen zijn mandaat in deze periode. Nederland draagt bij aan de kosten van het onderzoek. Het rapport zal de geleerde lessen omzetten in

aanbevelingen voor de SMM en andere, vergelijkbare missies. Er wordt naar gestreefd de voorlopige conclusies van de studie te presenteren in de marge van de Ministeriële Raad.

Ook de andere langdurige conflicten in de OVSE-regio (Georgië, Nagorno-Karabach en Transnistrië) wachten nog op een oplossing en hebben daarmee negatieve invloed op de mogelijkheden om de voor Ministeriële besluiten benodigde consensus te bereiken.

Slowakije, dat dit jaar het Voorzitterschap (Chairman-in-Office, CiO) van de OVSE bekleedt, heeft ontwerpbesluiten voorbereid over een breed scala aan thema's in alle drie dimensies van de OVSE. Het betreft o.a. ontwerpbesluiten over de bestrijding van terrorisme, over bestrijding van mensenhandel d.m.v. onderwijs en voorlichting aan scholieren en over het bevorderen van digitale innovatie ten behoeve van economische ontwikkeling. De onderhandelingen over besluiten en verklaringen vinden grotendeels plaats in de dagen voor en tijdens de Ministeriële Raad. Evenals voorgaande jaren zal Nederland de CiO steunen, mede om het alomvattend veiligheidsconcept van de OVSE overeind te houden. Ook zal Nederland tijdens de Ministeriële Raad streven naar een verklaring over de situatie in Oekraïne, waarin steun wordt uitgesproken voor de Special Monitoring Mission. Tevens dient de verklaring aan te geven dat het conflict alleen politiek kan worden opgelost en dat de akkoorden van Minsk daarvoor leidend zijn.

Een punt dat niet tijdens de Raad zal worden besproken betreft de begroting van de OVSE. Al jaren wordt binnen de organisatie gedebatteerd over een aanpassing van de contributieschalen, die moet leiden tot een eerlijker verdeling van de kosten. Het Slowaaks Voorzitterschap heeft in 2019 wel een akkoord weten te bereiken over de contributieschalen voor het lopende jaar, maar is er vooralsnog niet in geslaagd om overeenstemming te bereiken over een verdeelsleutel voor de jaren 2020–2024.

Het voorzitterschap wordt per 1 januari 2020 overgenomen door Albanië. Als gebruikelijk zal de Nederlandse inzet nauw gecoördineerd worden met de EU-partners. Binnen de OVSE wordt gewerkt met een chef-de-file systeem, waarbij lidstaten bepaalde onderwerpen binnen de EU coördineren. Ook bij de positiebepaling en de onderhandelingen over ontwerpbesluiten en -verklaringen wordt intensief overlegd binnen de EU. Ook wordt traditioneel een verklaring namens de NAVO uitgesproken.

De OVSE

Als grootste regionale veiligheidsorganisatie onder hoofdstuk VIII van het VN Handvest, met 57 deelnemende Staten, van Noord-Amerika tot Centraal-Azië, is de OVSE een belangrijk platform voor dialoog en samenwerking op veiligheids-, economisch en mensenrechtengebied met landen waarmee soms grote verschillen van inzicht bestaan. De regering acht het van belang dat de organisatie deze rol blijft vervullen. Het opbouwen of herstellen van vertrouwen tussen gesprekspartners is voor Nederland daarbij leidend.

De OVSE heeft geen internationale rechtspersoonlijkheid. De discussie over een juridische oplossing is ook in 2019 voortgezet. Nederland is actief bij deze besprekingen betrokken, waarbij de voorkeur uitgaat naar een multilateraal verdrag dat geldt voor alle OVSE-landen. Dit standpunt wordt door alle EU-partners gedeeld. Meerdere overlegondes dit jaar hebben overeenstemming helaas niet dichterbij gebracht.

Eerste dimensie (politiek-militair)

Wapenbeheersing

Het klimaat voor ontwapening en wapenbeheersing is op dit moment niet gunstig, als gevolg van de gespannen situatie in Europa. Tegen die achtergrond is de Nederlandse inzet gericht op kleine stapjes die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen.

Nederland heeft dit jaar het voorzitterschap op zich genomen van de *Structured Dialogue* (SD) over veiligheid en wapenbeheersing in Europa. Gegeven de (geopolitieke) situatie heeft Nederland als voorzitter gezocht naar de ruimte voor kleine, praktische stappen voor verbetering op het gebied van, onder andere, transparantie, risicovermindering en het voorkomen van incidenten. Deze pragmatische aanpak heeft veel waardering gekregen. Een belangrijk nevendoeel van de SD is voor Nederland het gaande houden van een dialoog met Rusland over conventionele wapenbeheersing in Europa en daarmee bijdragen aan een herstel van wederzijds vertrouwen tussen Oost en West. Nederland zal voortzetting van de SD dan ook volmondig steunen. Hopelijk kan dit proces op termijn uitmonden in besluiten op het gebied van wapenbeheersing.

In oktober is door een dertigtal landen, inclusief alle NAVO-partners, een pakket voorstellen voor modernisering van het Weens Document gepresenteerd (de bundel politiek bindende, vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen van de OVSE). Ook dit kan gezien worden als een voorbeeld van de pogingen het gesprek over wapenbeheersing gaande te houden. Inhoudelijke bespreking van de voorstellen heeft nog niet plaatsgevonden. Een oproep om daarmee in 2020 te beginnen kan door Nederland gesteund worden. Een dergelijke verklaring is voor Nederland echter geen voorwaarde voor daadwerkelijke start van onderhandelingen op zo kort mogelijke termijn.

Bestrijding van terrorisme

Als grote regionale veiligheidsorganisatie levert de OVSE op meerdere manieren een bijdrage aan de bestrijding van terrorisme. Zo bevordert het de (juridische) samenwerking tussen landen, ontwikkelt het activiteiten ter verbetering van grensbewaking en heeft het programma's ter vergroting van de capaciteit van landen bij de bestrijding van *violent extremism and radicalization leading to terrorism* (VERLT). Ook de projecten voor de veilige opslag en vernietiging van overtollige wapens dragen bij aan het voorkomen van terrorisme.

Cybersecurity

Op het terrein van cybersecurity blijft de prioriteit het verder ten uitvoer leggen van de diverse vertrouwenwekkende maatregelen (*Confidence and Security Building Measures*, CSBM's), die binnen de OVSE zijn overeengekomen. Nederland heeft tezamen met Tsjechië, Hongarije en Roemenië een non-paper geschreven over de CSBM over het ontwikkelen van beleid voor het verantwoord melden en verhelpen van kwetsbaarheden in hard- en software en organiseerde een speciale bijeenkomst over dit onderwerp voor alle deelnemende staten. Daarnaast steunt Nederland ook diverse capaciteitsopbouwprojecten in de OVSE-regio over het toepassen van internationaal recht in cyberspace.

Er ligt geen nieuw ministerieel besluit over cybersecurity voor. Er kan voortgebouwd worden op de besluiten van 2016 en 2017. De toegevoegde waarde van OVSE op dit dossier bestaat erin dat het discussie faciliteert met landen in Oost-Europa, de Balkan en Centraal-Azië, die in andere fora op diplomatiek en expertniveau ontbreekt.

Tweede dimensie (economisch-ecologisch)

De tweede dimensie van de OVSE roept minder controverse op dan de eerste en derde dimensies. Veel Westerse landen, waaronder Nederland, vinden echter dat andere multilaterale instellingen, zoals de VN, de WTO en de EU, geschikter zijn voor bespreking van thema's als klimaat, energie en arbeidsomstandigheden. Het zijn met name landen in Centraal-Azië en Oost-Europa die pleiten voor meer aandacht – en geld – voor deze onderwerpen. De vorig jaar aanvaarde besluiten over de gevolgen van de digitalisering van de economie voor veiligheid en samenwerking zullen wellicht een vervolg krijgen. Nederland kan dit steunen, op voorwaarde dat dit niet ten koste gaat van de activiteiten van de OVSE op het gebied van mensenrechten en democratisering.

Derde dimensie (democratisering en mensenrechten)

De derde dimensie, ook de «menselijke dimensie» genoemd, kan traditioneel op veel steun en aandacht van Nederland rekenen. De derde dimensie biedt gelegenheid om mensenrechten en rechtsstatelijkheid, die in veel landen in de OVSE-regio onder druk staan, aan de orde te stellen. Daarbij is uniek dat maatschappelijke organisaties in de derde dimensie op voet van gelijkheid met regeringsdelegaties van gedachten kunnen wisselen. Prioriteiten voor Nederland blijven de rechten van kwetsbare groepen zoals LGBTI-personen, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de vrijheid van meningsuiting, met inbegrip van de veiligheid van journalisten. Over dit laatste onderwerp heeft de Raad vorig jaar een besluit aangenomen, het eerste besluit in de derde dimensie in vier jaar. Nederland hoopt dat dit jaar hierop voortgebouwd kan worden.

Tot slot

Evenals voorgaande jaren zal ik de Ministeriële raad benutten voor bilaterale contacten met ambtgenoten. Ook zal ik in een aparte ontmoeting spreken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties uit OVSE-landen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok