
Vergaderjaar 2018–2019

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2002

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2019

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Buitenlandse Zaken van 8 april 2019.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Afghanistan

De Raad sprak over de situatie in Afghanistan en de bijdrage en rol van de EU aan de huidige vredesinspanningen. Hoge Vertegenwoordiger Mogherini onderstreepte, gesteund door nagenoeg alle lidstaten, het belang van een inclusief, *Afghan-owned* en *Afghan-led* vredesproces. Lidstaten verwelkomden de Amerikaanse diplomatieke inspanningen en drongen aan op nauwere coördinatie met de VS. Nederland en andere lidstaten wezen daarbij op het belang dat de verworvenheden van de afgelopen achttien jaar ten aanzien van democratie, rechtsstaat en mensenrechten – in het bijzonder de rechten van vrouwen en meisjes – dienen te worden gewaarborgd. Nederland heeft tevens het belang van «*transitional justice*» in het vredesproces benadrukt: een rechtvaardige vrede betekent dat ook slachtoffers van het conflict gehoord moeten worden en dat er over genoegdoening en verzoening moet worden gesproken. Ook heeft Nederland gesignaleerd dat de samenwerking met Afghanistan ook in de toekomst gebaseerd dient te zijn op wederzijdse afspraken, zoals de bestaande afspraken over hervormingen en migratie.

De Hoge Vertegenwoordiger zal de komende tijd de precieze rol en bijdrage van de EU in het vredesproces nader uitwerken en aan lidstaten voorleggen. Lidstaten benadrukten dat de EU-inzet complementair moet zijn aan de inzet van de VS. Naast de inzet op het vredesproces onderstreepte de Hoge Vertegenwoordiger tot slot de noodzaak dat er vrije en eerlijke presidentsverkiezingen worden georganiseerd in het najaar van 2019. Zij benadrukte dat de verkiezingen los van het vredesproces dienen te worden gezien.

Oostelijk Partnerschap

In de discussie over het Oostelijk Partnerschap (OP) blikte de Raad vooruit naar 13 en 14 mei, wanneer de ministeriële OP-bijeenkomst plaatsvindt met aansluitend een *high-level event* in het kader van het tienjarig bestaan van het OP. Commissaris Hahn schetste een gemengd beeld van de afgelopen tien jaar. Op het gebied van onder andere economische ontwikkeling en onderwijs is overwegend vooruitgang geboekt. Daarbij is de samenwerking met de meeste OP-landen geformaliseerd middels associatieakkoorden of andersoortige overeenkomsten. Op andere belangrijke onderwerpen als rechtsstaatontwikkeling en anti-corruptie is juist nog veel ruimte voor verbetering.

In de discussie werd het belang van het OP door veel Ministers onderstreept. Verschillende lidstaten blikten vooruit op de ministeriële bijeenkomst in mei. Andere lidstaten meldden dat rond het tienjarig bestaan van het OP de nadruk moet blijven liggen op implementatie van hervormingen en het streven naar concrete resultaten voor burgers in de OP-landen. In de discussie over de toekomstige EU-inzet binnen het OP werden door lidstaten het versterken van de rechtsstaat, mensenrechten, goed bestuur, maatschappelijk middenveld en onafhankelijke media genoemd.

Het kabinet informeert uw Kamer via deze weg tevens graag over de aard, omvang en effectiviteit van het steunprogramma voor het OP, in lijn met de toezegging gedaan tijdens het Algemeen Overleg Raad Buitenlandse Zaken op 2 april jl.

Het OP is een belangrijk onderdeel van het Europees Nabuurschapsbeleid. Het OP is gericht op het versterken van democratie, welvaart en stabiliteit

in zes oostelijke buurlanden van de Unie (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland). Tijdens de OP-top in november 2017 zijn voor een periode van drie jaar concrete doelstellingen vastgelegd in de zogenaamde «20 for 2020 deliverables». De financiële steunprogramma's aan de individuele partnerlanden verlopen grotendeels via het Europees Nabuurschapsinstrument (ENI), dat zich ook richt op de ontwikkeling van de zuidelijke buurlanden van de Unie. Het totaalbudget van het ENI (oost en zuid) bedraagt binnen het huidige meerjarig financieel kader (2014–2020) € 15,4 miljard. Hiervan komt ongeveer een derde ten gunste van de OP-landen. Van de in totaal beschikbare € 2,5 miljard voor de periode 2014–2017 is € 842 miljoen begroot voor Oekraïne, € 451 miljoen voor Georgië, € 399 miljoen voor Moldavië, € 120 miljoen voor Armenië, € 91,5 miljoen voor Wit-Rusland en € 68,1 miljoen voor Azerbeidzjan. Daarnaast is € 591,5 miljoen gereserveerd voor regionale en meerdere landenprogramma's¹. Zoals opgenomen in de verordening van het Europees nabuurschapsinstrument wordt voor de programmering per land een meerjarig programma opgesteld waarin is vastgelegd wat de doelstellingen en prioriteiten voor steun van de Unie aan het betreffende land zijn, alsmede de te verwachten resultaten en de indicatieve omvang van de financiële steun.² Voorschriften inzake de terugvorderingsprocedures en het toezicht en evaluatie volgen de bepalingen uit de vaststelling van de gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten van de Unie ter financiering van extern optreden.³

De bilaterale financiële EU-inzet via het ENI in OP-landen is ingericht langs de lijnen van de beleidsprioriteiten die de EU met de OP-landen overeen is gekomen. Deze prioriteiten richten zich vooral op versterking van de rechtsstaat, economische ontwikkeling, connectiviteit en *people-to-people* contacten. In de in 2017 verschenen *midterm review* evalueerde de Commissie op hoofdlijnen de inzet van het ENI. De Commissie concludeerde dat het boeken van resultaten op de ontwikkeling van democratie, mensenrechten en goed bestuur geregeld wordt bemoeilijkt door politieke ontwikkelingen in nabuurschapslanden, waaronder de landen van het OP. Niettemin is de Nederlandse beleidsinzet erop gericht dat de EU zich hier nadrukkelijk voor blijft inzetten. Tegelijkertijd zijn in de oostelijke regio op het gebied van verbetering van het ondernemersklimaat en duurzame economische ontwikkeling aantoonbare positieve resultaten behaald.

Ook op lokaal niveau wordt de uitvoering van projecten door de EU-delegaties ter plaatse uitvoerig gemonitord aan de hand van vastgestelde indicatoren. Ook voeren delegaties evaluaties uit naar de effectiviteit van de hulp. Indien de resultaten negatief zijn, zal dit gevolgen hebben voor de toekomstige programmering en de selectie van uitvoeringsorganisaties. Onder aansporing van Nederland en andere lidstaten ziet de Commissie er tevens op toe dat het principe van conditionaliteit wordt gewaarborgd. In het geval van Moldavië bijvoorbeeld besloten Commissie en lidstaten in november 2018 het ENI-budget dat jaar naar beneden bij te stellen als gevolg van aanhoudende neergaande democratische ontwikkelingen in het land. Ook houdt het kabinet vast, zoals gemeld in de kabinetsreactie op de evaluatie van de Commissie van het Europees Nabuurschapsbeleid (d.d. 23/06/2017)⁴, aan het uitgangspunt dat de omvang van de invulling van partnerschappen, of het nu gaat om financiële steun of inzet van handelsinstrumenten, afhangt van de mate

¹ https://ec.europa.eu/europeaid/mid-term-review-report-external-financing-instruments_en.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0232&from=EN>.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0236&from=NL>.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/06/23/kamerbrief-kabinetsappreciatie-voortgangsrapport-implementatie-herzien-europees-nabuurschapsbeleid>.

van overeenstemming over de centrale waarden die de EU met de OP-landen overeen is gekomen.

Venezuela

De Raad sprak tevens over de aanhoudende crisis in Venezuela en de inzet van de Internationale Contactgroep. Verschillende lidstaten benadrukten dat de Internationale Contactgroep, zowel ten aanzien van de inzet op de organisatie van vrije en eerlijke verkiezingen als het bieden van humanitaire hulp, actief dient te blijven samenwerken met de partners in Latijns-Amerika en leden van de Lima-groep.

De Hoge Vertegenwoordiger heeft ten behoeve van het politieke proces toegezegd een strategie te ontwikkelen die nodig is om stappen te zetten voor een democratische, vreedzame transitie. De Raad zal de komende weken de inzet intensiveren en over dertig dagen de resultaten van de Internationale Contactgroep evalueren. Begin mei komt de Internationale Contactgroep weer bijeen in Costa Rica. Om resultaat te bereiken zal de EU ook blijvende druk uitoefenen. Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, spraken in dat verband steun uit voor snelle voorbereiding van extra persoonsgerichte sancties.

Wat betreft de humanitaire hulp is het zaak een constructieve dialoog te behouden met het Maduro-bewind. Eind april zal in dat kader opnieuw een technische missie naar Venezuela worden gestuurd waar mogelijk ook Nederland aan zal deelnemen. Nederland heeft kort de stand van zaken van de humanitaire hub op Curaçao toegelicht.

Brunei

Nederland heeft tijdens de Raad zorgen uitgesproken over het besluit van de regering van Brunei om de implementatie van het strafrecht aan te passen, waarin inhumane straffen zijn opgenomen. Nederland heeft benadrukt dat Brunei zich aan zijn internationale en regionale verplichtingen ten aanzien van mensenrechten dient te houden en riep EU lidstaten op zich hierover eensgezind uit te spreken, o.a. tijdens de *Universal Periodic Review* van de Mensenrechtenraad over Brunei in mei.

Overig

Appreciatie LAC rapport «Tightening Belts: Two Regional Case Studies on Corporate Social Responsibility in Asia»

Het kabinet maakt van de gelegenheid gebruik uw Kamer, zoals toegezegd in het Algemeen Overleg Raad Buitenlandse Zaken van 2 april jl., te informeren over het onderzoeksrapport *«Tightening Belts: Two Regional Case Studies on Corporate Social Responsibility in Asia»* van het *Leiden Asia Centre* (LAC), dat op 2 april is gepresenteerd. Er is onderzoek uitgevoerd naar twee casussen die relevant zijn voor beleid ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en *due diligence* rond naleving van arbeidsrechten.

Het eerste voorbeeld betreft de bouw van een weg in Pakistan, gefinancierd door de *Asian Development Bank* (ADB). Het tweede voorbeeld betreft het gebruik van Noord-Koreaanse arbeiders in textielproductie door Chinese productielocaties in het grensgebied met Noord-Korea. C&A en Esprit, beide lid van het Nederlandse IMVO-Convenant Duurzame Kleding en Textiel, zouden produceren in de genoemde productielocaties.

Het Pakistaanse voorbeeld toont aan dat er weliswaar door de ADB contractuele voorwaarden rond naleving van fundamentele arbeidsnormen zijn vastgelegd in het contract met de Pakistaanse overheid, maar dat het schort aan monitoring en rapportage over de naleving van arbeidsnormen. De arbeidsinspectie die plaatsvond leek geen oog te hebben voor onderaanbesteding en informele werknemers. Het kabinet zal de bevindingen van dit rapport meenemen in de besprekingen met de ADB over de herziening van de *safeguards* ten aanzien van mens en milieu die later dit jaar beginnen. Tevens zal het kabinet het rapport onder de aandacht brengen van de ILO in Pakistan, waar de ILO met Nederlandse financiering net een driejarig project voor versterking van de arbeidsinspectie heeft afgerond.

Het voorbeeld over de textielsector toont aan dat het risico op Noord-Koreaanse dwangarbeid in Chinese textielfabrieken in de grensregio met Noord-Korea substantieel is. In het onderzoek is op innovatieve wijze gebruikgemaakt van gegevens over goederenstromen, bestemd voor douane-doeleinden. Op de website van het Nederlandse textielconvenant is een appreciatie van het onderzoek geplaatst. Het SER-secretariaat wil het onderzoek benutten voor het aanscherpen van de *due diligence*-verplichtingen van bedrijven die in de risicovolle Chinese regio inkopen. Het kabinet blijft in bilateraal en multilateraal verband richting China – evenals richting andere landen – het belang van volledige implementatie van geldende VN-sancties tegen Noord-Korea benadrukken. Zo dient China, evenals alle andere landen, op basis van VN-Veiligheidsraadsresolutie 2397 (2017) uiterlijk in december 2019 alle Noord-Koreaanse arbeiders die in het land werkzaam zijn te repatriëren.

Het kabinet zal de uitkomsten van het onderzoek betrekken bij de inspanningen voor betere naleving van arbeidsrechten.

Soedan

Graag maakt het kabinet tevens van de gelegenheid gebruik uw Kamer te informeren over de wijze waarop de evaluatie van de EU-steun aan de Soedanese politie en grensmanagement is geregeld. Alvorens daarop in te gaan, volgt een korte omschrijving van de EU-steun aan Soedan. Onderstaande vloeit voort uit een toezegging aan uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg Raad Buitenlandse Zaken van 14 maart jl. en staat geheel los van de actuele ontwikkelingen in Soedan, die het kabinet nauwgezet volgt.

Soedan is een sleutelland op het gebied van (irreguliere) migratie en vluchtelingenopvang: er worden meer dan een miljoen vluchtelingen uit de regio opgevangen en het is een belangrijk transitland voor (irreguliere) migranten uit de regio die het risico lopen slachtoffer te worden van mensensmokkel en mensenhandel. De EU streeft naar een effectieve internationale strijd tegen mensensmokkel en mensenhandel en naar verbetering van het grensbeheer in de Hoorn van Afrika en werkt in dat kader samen met Soedan. Effectieve implementatie van programma's en projecten en het bereiken van duurzame resultaten in Soedan vereisen instemming, en soms medewerking, van overheidsinstanties. Nederland noch de EU leveren directe financiering aan de Soedanese overheid. Wel is sprake van dialoog met Soedanese overheidsinstanties en wordt door de EU via tussenkomst van VN-organisaties of ngo's aan capaciteitsopbouw gedaan.

Het programma *Better Migration Management* (BMM) is een regionaal EU-programma voor de Hoorn van Afrika, gericht op het verbeteren van migratiemanagement en de aanpak van mensensmokkel en mensen-

handel. Het maakt onderdeel uit van het *EU Trust Fund* voor de Hoorn van Afrika. Prioriteit binnen BMM is het versterken van de rechten van (irreguliere) migranten en hen beschermen tegen geweld, misbruik en uitbuiting. Het BMM-programma bestaat uit vier pijlers: beleidscoherentie, bescherming van irreguliere migranten en slachtoffers van mensenhandel, bewustwording over (alternatieven voor en risico's van) irreguliere migratie, en capaciteitsopbouw.

Binnen die laatste pijler wordt samengewerkt met het Soedanese Ministerie van Binnenlandse Zaken en geeft de EU trainingen aan overheidsorganisaties die betrokken zijn bij migratie en grensbeheer. Het gaat daarbij om de Soedanese douane, immigratiedienst en politie (*criminal investigation units*). Binnen deze diensten bestaat de doelgroep voor deelname aan trainingen enerzijds uit onderzoekers, aanklagers en rechters en anderzijds uit mensen uit het veld, zoals immigratie- en douanebeambten. In geen geval betreft dit het leger of de *Rapid Support Forces* (RSF; elitetroepen, samengesteld uit strijders van de voormalige Janjaweed).

Alle trainingen zijn bedoeld om de positie van kwetsbare irreguliere migranten en slachtoffers van mensenhandel te verbeteren. Conflictsensitiviteit, mensenrechten en het *do-no-harm principe* staan daarbij centraal. Deze uitgangspunten zijn vastgelegd door de stuurgroep van BMM (waaraan ook Nederland deelneemt) en bindend voor alle projectactiviteiten. Er wordt in trainingen geen aandacht besteed aan informatie over, of het gebruik van, wapens en gevechtvaardigheden.

Evaluatie van EU-steun aan Soedan

EU-steun aan de Soedanese politie en grensmanagement vindt binnen het BMM-programma plaats in de vorm van trainingen. Zoals gebruikelijk voor EU-projecten worden deze trainingen geëvalueerd door het programmamanagement. In het geval van BMM is het programmamanagement in handen van de Duitse ontwikkelingsorganisatie *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ).

De EU delegatie in Khartoem en de GIZ-staf ter plaatse zien toe op de implementatie, monitoring en evaluatie van BMM in Soedan. De EU delegatie brengt geregeld aangekondigde en onaangekondigde bezoeken aan de projecten en bespreekt deze projecten met vertegenwoordigers van de EU Lidstaten in Khartoem en de Soedanese overheid. Daarbovenop monitort de zogeheten stuurgroep van het BMM-programma de activiteiten in Soedan vanuit Brussel. Als lid van deze stuurgroep benadrukt Nederland daarin ook de risico's van de Soedanese context en het belang van zorgvuldige monitoring.

Eerder dit jaar verscheen, in opdracht van de Commissie, de *Mid-term Review* van het gehele BMM programma in de Hoorn. Het rapport evalueert de implementatie in Djibouti, Eritrea, Kenia, Zuid-Soedan, Somalië, Oeganda, Ethiopië en Soedan. Voor het rapport is veldwerk verricht, onder meer door een bezoek aan Soedan. Daar zijn interviews gehouden met o.a. de EU delegatie, EU-ambassades, GIZ, UNODC, IOM, en maatschappelijke organisaties. Het BMM programma is getoetst op de OESO-criteria relevantie, effectiviteit, efficiëntie, duurzaamheid en impact, aangevuld met de criteria toegevoegde waarde van de EU en samenhang van het programma. Het gehele BMM in de Hoorn is volgens het rapport relevant en coherent, en de EU biedt toegevoegde waarde. Tegelijkertijd valt er nog winst te behalen op het gebied van efficiëntie en effectiviteit, aldus de evaluatoren, die aanbevelen de doelstellingen van het

programma verder te preciseren en de verschillende activiteiten meer te stroomlijnen. Nederland onderschrijft dit.

De EU is zich bewust van de kwetsbare context in Soedan en de daarbij komende risico's, zoals onbedoelde deelname van leden van de RSF aan projectactiviteiten, corruptie en mogelijke betrokkenheid van overheidsstructuren bij mensensmokkel en mensenhandel. Bij het in kaart brengen van de behoefte aan capaciteitsopbouw worden daarom doorlopend risicoanalyses uitgevoerd en zijn maatregelen op gebied van risicomangement ingesteld. Aan de selectie van deelnemers aan trainingen is in overleg met de Soedanese overheid en uitvoeringsorganisaties een aantal voorwaarden verbonden, die doorlopend worden gemonitord. Zo moet elke deelnemer aantoonbaar werkzaam zijn bij de douane, immigratiedienst of de politie, en gestationeerd zijn in een gebied waar RSF niet actief is.

In het licht van de actualiteiten heeft Nederland onlangs nogmaals het belang van zorgvuldigheid in de samenwerking met Soedanese autoriteiten overgebracht aan de EU. De EU houdt rekening met de ontwikkelingen op de grond en bepaalt voorafgaand aan elke nieuwe activiteit of die op dat moment passend is. Gezien de huidige situatie in Soedan worden op dit moment geen trainingen uitgevoerd. Nederland zal erop blijven aandringen dat de EU in Soedan een uiterst zorgvuldige werkwijze toepast en lidstaten regelmatig terugkoppeling blijven ontvangen over de voortgang van het project. De eerstvolgende reguliere gelegenheid om BMM te bespreken is 28 mei aanstaande tijdens het Operationeel Comité voor de Hoorn van Afrika van het *EU Trust Fund* in Brussel waar Nederland aan deelneemt.