

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

DO

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2021

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Buitenlandse Zaken van 13 december 2021.

Uw Kamer wordt via dit verslag ook geïnformeerd over de vorderingen van de onderhandelingen over het Post-Cotonou akkoord. Zoals toegezegd door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in het verslag van het schriftelijk overleg over de Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking van 19 november 2021, wordt uw Kamer via dit verslag tevens geïnformeerd over de EU-externe prioriteiten van het Frans voorzitterschap van de Raad van de EU in de eerste helft van 2022.¹

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

¹ Kamerstuk 21 501-04, nr. 244

VERSLAG RAAD BUITENLANDSE ZAKEN VAN 13 DECEMBER 2021

Introductie

Op 13 december vond de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) plaats in Brussel. De Minister van Buitenlandse Zaken nam hieraan deel. Onder het agendapunt *Current Affairs* werd gesproken over de Russische troepenopbouw aan de Oekraïense grens, Varosha, Belarus en Ethiopië. Vervolgens werd gesproken over EU-Afrika betrekkingen, Centraal-Azië en Venezuela. Ook vond er een lunch plaats met de Minister van Qatar. Bij deze RBZ werden tevens sancties aangenomen tegen personen en entiteiten verbonden aan de private militaire onderneming Wagner Group en nam de Raad ook een raamwerk aan voor autonome EU-sancties tegen personen en entiteiten die de vrede, stabiliteit, veiligheid en politieke transitie van Mali bedreigen. En marge van de RBZ heeft Nederland informeel overleg gevoerd met EU-lidstaten over de vertegenwoordiging bij de Olympische Winterspelen. Het overleg hierover is nog gaande. Uw Kamer wordt via dit verslag ook geïnformeerd over de vorderingen van de onderhandelingen over het Post-Cotonou akkoord. Zoals toegezegd door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in het verslag van het schriftelijk overleg over de Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking van 19 november 2021, wordt uw Kamer via dit verslag tevens geïnformeerd over de EU-externe prioriteiten van het Frans voorzitterschap van de Raad van de EU in de eerste helft van 2022.²

Current affairs

Russische troepenopbouw grens Oekraïne

Tijdens de Raad concludeerde de Hoge Vertegenwoordiger (HV) Borrell dat de EU niet alleen een duidelijke boodschap richting Rusland moet afgeven maar dat de EU ook stevig moet reageren, inclusief nieuwe sancties, mocht het tot een inval komen. Alle lidstaten onderstreepten dit en riepen op tot een stevig en eensgezind geluid richting Rusland waarbij duidelijk moet zijn dat er bij een eventuele militaire inval in Oekraïne serieuze consequenties zullen volgen. Diverse lidstaten, waaronder Nederland riepen, conform de motie Brekelmans c.s.³, op tot het voorbereiden van opties voor economische sancties. Daarnaast was er veel steun voor de Oekraïense soevereiniteit en territoriale integriteit als ook de volledige implementatie van de Minsk akkoorden. Ook werd er opgeroepen om de dialoog via het Normandië format te laten lopen. Sommige lidstaten stipte daarbij aan dat de EU moet voorkomen dat Rusland de EU reactie misbruikt voor verdere escalatie en dat de inzet van de EU tevens op dialoog en de-escalatie gericht moet zijn. Tot slot werd het belang van coördinatie met trans-Atlantische partners en gelijkgezinde landen benadrukt.

Varosha

HV Borrell wees op benoeming door Secretaris Generaal van de Verenigde Naties (VN) van een nieuwe VN speciaal gezant, de Canadees Colin Stewart, die inmiddels naar Cyprus afgereisd is. Hij onderstreepte het belang dat de EU de VN-inzet, die gericht is op een oplossing in lijn met VN-resoluties, steunt. Er moet gewerkt worden aan de-escalatie en het voorkomen van verdere erosie van de status van Varosha. De EU dient daarbij tevens de bredere relatie met Turkije mee te wegen op basis van

² Kamerstuk 21 501-04, nr. 244

³ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2433

de Gezamenlijke Mededeling van de Europese Raad van maart jl. Verschillende lidstaten onderschreven het belang van vertrouwenwekkende maatregelen tussen beide partijen en van de noodzaak tot het verder uitwerken van handelingsopties van de EU. Het vertrouwelijke optie-paper dat vlak voor de Raad is verspreid zal als basis dienen voor de discussie over deze handelingsopties in de aankomende periode.

Belarus

De lidstaten spraken tijdens de Raad hun solidariteit uit met Polen en de Baltische Staten, ook Nederland deed dit, in lijn met de motie Eppink.⁴ Ook was er steun voor de voortzetting van de huidige inzet; druk blijven zetten op het regime van Loekasjenko zolang de repressie en mensenrechtenschendingen aanhouden en *outreach* blijven doen naar herkomstlanden om te voorkomen dat het regime meer migranten naar Belarus vliegt. Daarnaast werd het belang van de terugkeer van migranten benadrukt. Nederland verwelkomde het instellen van EU-sancties op 2 december jl., in lijn met de inzet van de motie Brekelmans⁵ zijn deze ook gericht tegen actoren die irreguliere migratie faciliteren. Samen met verschillende andere lidstaten benadrukte Nederland in dit kader ook dat de EU klaar moet staan om een aanvullend, zesde sanctiepakket in te stellen. Ook onderstreepten meerdere lidstaten, waaronder Nederland, dat VN-organisaties humanitaire toegang moeten krijgen tot het grensgebied en dat de EU-inzet in lijn moet zijn met internationaal recht.

Daarnaast was er aandacht voor de mensenrechtenschendingen en binnenlandse repressie in Belarus zelf. Meerdere lidstaten, waaronder Nederland, benadrukten dat de migratiecrisis niet mag leiden tot minder aandacht voor de Belarussische bevolking.

Ethiopië

De Raad sprak wederom kort over de situatie in Ethiopië, waarbij de nadruk lag op de verslechterende humanitaire situatie, en de noodzaak tot opvolging aan het gezamenlijke mensenrechtenonderzoek van de VN en de Ethiopische Mensenrechtencommissie, dat in november gepubliceerd is. Uit de discussie bleek dat er inmiddels meer animo is onder EU lidstaten om serieus naar de inzet van sancties te kijken dan voorheen. Nederland riep, conform de motie Sjoerdsma c.s.⁶ daarbij specifiek op tot een EU wapenembargo tegen Ethiopië, dat ook de AU-gezant Obasanjo meer drukmiddelen in handen kan geven om de partijen te bewegen tot een politieke oplossing te komen. Tot slot sprak Nederland waardering uit voor de gezamenlijke EU-inzet in de Verenigde Naties Mensenrechtenraad om de situatie in Ethiopië op de agenda te houden. Volgend op de discussie in de Raad heeft de EU in Genève het voortouw genomen tot het agenderen van een speciale sessie van de VN-Mensenrechtenraad over Ethiopië.

EU-Afrika betrekkingen

De Raad besprak in aanloop naar de EU-AU top op 17-18 februari in Brussel de Europese betrekkingen met Afrika. De HV benadrukte in zijn interventie het belang om in de aanloop naar de top goed te communiceren over de EU-inzet in Afrika ten aanzien van de COVID-19-respons, waaronder op het vlak van vaccins, en herstel. Lidstaten benoemden het belang van stevige EU-bijdragen aan COVAX en een goede strategische

⁴ Kamerstuk 35 925 V, nr. 43

⁵ Kamerstuk 35 925 V, nr. 20

⁶ Kamerstuk 35 925 V, nr. 28

communicatie over de EU-inzet. Nederland pleitte daarbij voor heldere communicatie in de context van Europese COVID-19 maatregelen die Afrika raken, waaronder vliegverboden. De HV pleitte voor bezoeken aan Afrika op hoog niveau vanuit de EU en lidstaten in de periode voorafgaand aan de top om, in lijn met de inzet van het kabinet, met Afrikaanse partners te werken aan een gezamenlijke agenda die recht doet aan de noden en behoeften van zowel de EU als de AU. Naar verwachting zal er op de top in ieder geval aandacht zijn voor onder andere COVID-19 en economisch herstel, vrede, veiligheid en goed bestuur, migratie en multilateralisme. Lidstaten wezen op het belang van actieve betrokkenheid van de AU bij de organisatie van de top en het vormgeven van de actieagenda. Nederland onderstreepte daarbij het belang een agenda uit te werken waarbij gevoeligere onderwerpen zoals migratie besproken moeten worden, maar tegelijkertijd niet de top te mogen overschaduwen. Commissaris Urpilainen benadrukte de geopolitieke dynamiek in Afrika en de blijvende kloof in de COVID-19 vaccinatiegraad. De top zal ook de gelegenheid zijn om brede EU-steun aan Afrika, met een breed investeringspakket met focus op onder andere een groene transitie, banen en gezondheid, te presenteren. Lidstaten onderschreven het belang van een breed EU-investeringspakket voor Afrika met nadruk op weerbaarheid en economisch herstel.

Centraal-Azië

Tijdens de Raad werd gesproken over de relaties tussen de EU en de landen in Centraal Azië. HV Borrell blikte terug op zijn recente reis naar Tadzjikistan waar hij deelnam aan de EU – Centraal Azië ministeriële. De HV moedigde lidstaten aan om alle kansen om naar de regio te gaan aan te grijpen om verdere samenwerking te bevorderen. Eurocommissaris Urpilainen stelde dat de landen in Centraal-Azië tijdens de ministeriële een duidelijke bereidheid toonden om verdere stappen te zetten ten aanzien van politieke hervormingen, milieu, ontwikkeling en Afghanistan-gerelateerde uitdagingen. Lidstaten benadrukten dat de EU Centraal-Aziatische partners zo veel mogelijk moet ondersteunen bij het omgaan met de gevolgen van de situatie in Afghanistan, met name wat betreft grensmanagement, migratie en contraterorisme.

Lunch met Minister van Buitenlandse Zaken Qatar, Sjeik Mohammed bin Abdulrahman Al-Thani

De Raad sprak met de Minister van Buitenlandse Zaken van Qatar, Sjeik Mohammed bin Abdulrahman Al-Thani, over Afghanistan, en mensenrechten in Qatar. Lidstaten, inclusief Nederland, bedankten de Minister voor alle inspanningen van Qatar bij de crisis in Afghanistan, in het bijzonder voor de hulp bij overbrengingen vanuit Afghanistan en diplomatieke facilitering in Doha en spraken over de recente ontwikkelingen in het land. De Minister van Qatar deelde zijn zorgen over de situatie in Afghanistan, met name wat betreft de positie van vrouwen en meisjes, de verlamde economische sector, de humanitaire situatie en de veiligheidsdreiging. De HV herhaalde de vijf *benchmarks* van de EU, die vertaald zijn in concrete verwachtingen voor de Taliban, zoals het openen van scholen voor meisjes en jongens op alle niveaus. Ook stelde de HV dat de EU momenteel manieren onderzoekt om de essentiële basisdiensten in Afghanistan overeind te houden.

De Minister van Buitenlandse Zaken had ook een bilateraal gesprek met Minister Al-Thani en sprak nogmaals zijn dank voor Qatar's rol in de veilige overbrenging vanuit Afghanistan. De Minister besprak ook de mensenrechtensituatie in Qatar in het licht van het WK 2022 op en het belang van de samenwerking met de ILO ten aanzien van arbeidsmi-

granten. De Qatarese Minister gaf aan dat Qatar zich blijvend zal inzetten voor verbetering van de situatie van arbeidsmigranten en de mensenrechtensituatie in het algemeen in Qatar.

Venezuela

De Raad stond stil bij het verloop van regionale en lokale verkiezingen in Venezuela op 21 november jl. en de aanwezigheid van de EU-verkiezingswaarnemingsmissie. Het hoofd van de EU-waarnemingsmissie Europarlementariër Isabel Santos gaf een presentatie aan de hand van de eerste verklaring van de missie.⁷ Onder verwijzing naar dat rapport gaf ze onder andere aan dat in technisch opzicht het verkiezingsproces beter was dan bij voorgaande verkiezingen, maar dat in Venezuela een onafhankelijke rechterlijke macht en respect voor de rechtsstaat nog altijd ontbreken, oppositiekandidaten werden gediskwalificeerd en misbruik werd gemaakt van staatsmiddelen ten faveure van de zittende macht. Er werd ook gesproken over de gang van zaken in deelstaat Barinas, waar het Hooggerechtshof ingreep door de oppositiekandidaat na de verkiezingsdag te diskwalificeren en nieuwe verkiezingen uit te schrijven. Meerdere lidstaten benadrukten het belang van hervatting van onderhandelingen tussen het Maduro-regime en de Venezolaanse oppositie in Mexico-Stad.

Sancties Wagner groep en sanctieraamwerk Mali

De Raad nam sancties aan tegen acht personen en vier entiteiten verbonden aan de private militaire onderneming Wagner Group, inclusief de groep zelf. Ze worden verantwoordelijk gehouden voor ernstige mensenrechtenschendingen, destabiliserende activiteiten in landen als Libië, Syrië, Oekraïne en de Centraal-Afrikaanse Republiek, en het bedreigen van de veiligheid in deze landen, de bredere regio en van de EU. De *listings* in kwestie volgen op een Frans-Nederlands-Tsjechisch voorstel waar de RBZ van 15 november jl. politiek akkoord op gaf en vinden plaats onder de Libië-, Syrië-, (territoriaal) Oekraïne- en mensenrechtensanctieregimes.

De Raad nam ook een raamwerk aan voor autonome EU-sancties tegen personen en entiteiten die de vrede, stabiliteit, veiligheid en politieke transitie van Mali bedreigen. Dit raamwerk volgt eveneens op een politiek akkoord van de vorige RBZ en biedt conform de Nederlands inzet en in lijn met de motie Sjoerdsma c.s.⁸ de mogelijkheid om sancties aan te nemen in geval van een samenwerkingsovereenkomst tussen de Malinese transitieautoriteiten en de Wagner Group. Het kabinet bepleit dat mogelijke sancties in verhouding staan met de omvang en aard van een eventuele samenwerkingsovereenkomst tussen beide partijen.

Overig

Voortgang onderhandelingen Post-Cotonou

Hierbij ontvangt uw Kamer ook nader informatie over de voortgang van de besluitvorming over, en ratificatie van het nieuwe verdrag tussen de EU en haar lidstaten, enerzijds, en landen in Afrika, Caribisch gebied en de Stille Oceaan, anderzijds (ACS-landen, Post-Cotonou) conform het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingsssa-

⁷ https://eeas.europa.eu/sites/default/files/preliminary_statement_venezuela_2021_final_en_0.pdf

⁸ Kamerstuk 29 521, nr. 429

menwerking aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking van 8 juli jl.⁹

Op 2 juni jl. ontving uw Kamer reeds een uitgebreide Kabinetsappreciatie van het Post-Cotonou akkoord.¹⁰ In deze brief is aangegeven dat de hoofdonderhandelaars van de EU en de *Organisation of African, Caribbean and Pacific States* (OACP) op 3 december 2020 een politiek akkoord bereikten over een nieuwe partnerschapsovereenkomst tussen de EU en 79 landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan. Deze overeenkomst zal het huidige Cotonou verdrag opvolgen (Post-Cotonou). Op 15 april 2021 is de tekst door de onderhandelaars geparafeerd. Zoals uiteengezet in de kabinetsappreciatie beoordeelt het kabinet het onderhandelingsresultaat en de ontwerpovereenkomst positief.

Enige openstaande punt bij het opstellen van de kabinetsappreciatie betrof de aard van het verdrag (gemengd of «EU only»). Onlangs is een concept-Raadsbesluit betreffende de ondertekening en voorlopige toepassing van het akkoord tussen de EU en de ACS-landen door de Commissie gedeeld met de lidstaten. Dit Raadsbesluit voorziet, zoals door lidstaten gewenst, in een gemengd akkoord en het verdrag is op dit punt (aard van het verdrag) aangepast. Het Raadsbesluit bevat daarnaast een lijst met artikelen die zullen worden uitgezonderd van voorlopige toepassing. Deze onderdelen zijn ook met de ACS-vertegenwoordigers besproken en akkoord bevonden.

Alle lidstaten dienen in de Raad met dit Raadsbesluit in te stemmen om daadwerkelijk over te kunnen gaan tot ondertekening en voorlopige toepassing van het akkoord (artikel 217 VWEU jo. artikel 218, lid 5 en 8 VWEU). Indien alle lidstaten inderdaad akkoord zijn kan het Raadsbesluit betreffende de ondertekening en voorlopige toepassing spoedig aangenomen worden. De volgende stap zou het ondertekenen van het verdrag door alle partijen zijn. Het is nog niet bekend waar en wanneer dit zal gebeuren. Vervolgens moeten de interne procedures in de individuele lidstaten, waar nodig voor hun ratificatie, worden doorlopen. In Nederland zal het verdrag, na een zorgvuldige voorbereiding van de benodigde stukken, ter goedkeuring worden voorgelegd aan het parlement. Het verdrag treedt pas in werking op de eerste dag van de tweede maand nadat de EU en alle lidstaten, enerzijds, en tweederde van de ACS-landen, anderzijds, het verdrag geratificeerd hebben (artikel 98, tweede lid, van het verdrag).

Externe prioriteiten van Frans EU-voorzitterschap

In het verslag van het schriftelijk overleg over de Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking van 19 november 2021, heeft de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in reactie op een vraag van de Volt-fractie toegezegd de Kamer te informeren over de EU-*externe* prioriteiten van het Frans voorzitterschap van de Raad van de EU in de eerste helft van 2022.¹¹ Hierbij wordt aan dit verzoek voldaan.

Het motto voor het Franse EU voorzitterschap is de drieslag: *relance, puissance, appartenance*. Tijdens een persconferentie op 9 december 2021¹² formuleerde President Macron drie lijnen waaronder de verschillende wetgevingstrajecten, discussies en initiatieven tijdens het voorzitter-

⁹ Kenmerk 2021Z12631/2021D28101

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3136

¹¹ Kamerstuk 21 501-04, nr. 244

¹² <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/12/09/presentation-de-la-presidence-francaise-du-conseil-de-lunion-europeenne>

schap kunnen worden geschaard: een soeverein Europa, een nieuw groeimodel voor Europa, en een Europa op menselijke schaal. Hoewel het thema strategische autonomie niet specifiek door President Macron werd genoemd, is bekend dat Frankrijk dit een belangrijk onderwerp vindt voor zijn voorzitterschap en zullen de activiteiten onder de geschetste drie lijnen mede bijdragen aan het concretiseren deze discussie op een breed scala aan beleidsterreinen.

Onder «een soeverein Europa» noemde Macron tijdens zijn persconferentie de volgende drie EU-externe zaken.

Macron noemde ten eerste veiligheids- en defensiesamenwerking en daarbij de aanneming van het Strategisch Kompas, voorzien in maart, als belangrijke prioriteit onder Frans EU voorzitterschap. De kabinetsappreciatie van het eerste concept Strategisch Kompas kwam uw Kamer op 10 december jl. toe.¹³ De focus van Frankrijk ligt onder andere op maritieme samenwerking, cyber, ruimte en capaciteitsontwikkeling. Ook stelde president Macron dat het Strategisch Kompas gelegenheid geeft de Europese inbreng voor de NAVO top in juni 2022 te coördineren en voor te bereiden. Het versterken van EU-NAVO samenwerking is ook voor het kabinet een prioriteit. In dat kader zet Nederland zich in voor de zo spoedig mogelijke aanneming van een nieuwe ambitieuze gezamenlijke EU-NAVO verklaring. Ook acht het kabinet het van belang dat er een goede aansluiting is tussen het EU Strategisch Kompas en het NAVO Strategisch Concept dat tijdens de NAVO top zal worden aangenomen.

Ten tweede noemde Macron het belang van stabiliteit en welvaart in derde landen, in het bijzonder in Afrika. In februari 2022 vindt de EU-AU (Afrikaanse Unie) top plaats. Frankrijk hecht aan een nauw partnerschap tussen de EU en de AU, waarbij samenwerking kan worden versterkt onder andere op het terrein van investeringen, maar ook bijvoorbeeld klimaat en energie. Het kabinet onderschrijft het belang van de EU-AU top en zet in op een top met een breed gedragen actieagenda. Hierbij kunnen de EU en AU verdere afspraken maken op het terrein van onder meer de COVID-19 respons, migratie, vrede en veiligheid, duurzame handel en groene investeringen, om zo bij te kunnen dragen aan duurzaam economisch perspectief voor de jonge bevolking van Afrika. Voor het kabinet is het van belang dat er nauw met AU landen wordt opgetrokken om de agenda van de top en invulling van de prioriteiten gezamenlijk vorm te geven.

Ook kondigde Macron een top aan in juni 2022 over de Westelijke Balkan, om onder andere te spreken over economische samenwerking en jeugd. Net als Frankrijk hecht het kabinet belang aan samenwerking met de Westelijke Balkan op deze terreinen. Hoewel niet genoemd door Macron tijdens de persconferentie op 9 december jl., is de verwachting dat het Franse voorzitterschap voor wat betreft de geografische focus ook aandacht zal besteden aan het vergroten van de betrokkenheid van de EU bij de Indo-Pacific-regio, volgend op de gezamenlijke mededeling die daarover op 16 september 2021 verscheen.

Ten derde noemde Macron migratie. Frankrijk hoopt voortgang te bereiken op het asiel- en migratiepact, en samenwerking met landen van herkomst en doorreis te versterken. Het kabinet onderstreept het belang van deze versterkte samenwerking en zet zich in voor implementatie van deze landenspecifieke aanpak voor prioritaire landen, met een gecoördineerde en effectieve inzet van relevante instrumenten.

¹³ Kenmerk 2021Z23184 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z23184&did=2021D49252

Onder de noemer «een nieuw groeimodel voor Europa» schaarst Macron ook een aantal EU-interne voorstellen met EU-externe impact. Frankrijk hoopt onder meer tijdens het voorzitterschap werk te maken van een voorstel om ontbossing en bosdegradatie veroorzaakt door EU consumptie en productie te minimaliseren. Het kabinet zet zich in om uiterlijk per 2030 tot ontbossingsvrije landbouwgrondstofketens te komen en heeft in dat verband voor ambitieuze wetgevende en niet wetgevende maatregelen gepleit. Uw Kamer zal over het kabinetsstandpunt ten aanzien van dit voorstel geïnformeerd worden door middel van een BNC-fiche, conform de geldende EU informatievoorzieningsafspraken. Ook hoopt Frankrijk dat onderhandelingen over het *Carbon Border Adjustment Mechanism* onder het Fit-For-55 pakket zullen vorderen. Het kabinet is positief over het principe van een Carbon Border Adjustment Mechanisme en heeft een aantal aandachtspunten geïdentificeerd in het Commissievoorstel.¹⁴

De agenda van het Franse EU voorzitterschap is te vinden op de volgende website: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/>

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/09/17/fiche-13-verordening-carbon-border-adjustment-mechanism>