

## **VERSLAG RAAD BUITENLANDSE ZAKEN VAN 23 juni 2014**

### **Oekraïne**

De Raad sprak over de situatie in Oekraïne, deels in aanwezigheid van de nieuwe Oekraïense minister van Buitenlandse Zaken Pavlo Klimkin. Minister Klimkin presenteerde het 14-punten vredesplan van de nieuwe president Poroshenko. Het vredesplan heeft drie dimensies: de-escalatie, humanitair en politiek. Als deel van het plan komen separatisten voor amnestie in aanmerking wanneer zij de wapens overleggen en geen grootschalige misdaden hebben gepleegd tegen leger en politie. Als verdere uitwerking van het vredesplan zouden illegaal bewapende groepen ontwapend moeten worden, wordt er een gecontroleerde corridor ingesteld zodat buitenlandse strijders zich kunnen terugtrekken, komt er een inclusieve politieke dialoog met vreedzame burgers, worden bevoegdheden gedecentraliseerd, wordt werkgelegenheid in Oost-Oekraïne bevorderd, worden op korte termijn lokale en parlementaire verkiezingen georganiseerd en moet de industriële en sociale infrastructuur worden hersteld. De EU-ministers steunden het vredesplan en riepen alle partijen op hiermee in te stemmen en het tijdelijke staakt-het-vuren te respecteren, om zo de noodzakelijke voorwaarden te scheppen voor de-escalatie van de situatie en implementatie van het vredesplan. De Raad riep Rusland op om maatregelen te nemen om de instroom van gewapende strijders en militair materieel richting Oost-Oekraïne tegen te gaan en zijn invloed bij de separatisten aan te wenden om het geweld te stoppen en hen de wapens neer te laten leggen. In dit verband veroordeelde de Raad de recente toename van gewelddadige incidenten, in het bijzonder het neerhalen van een militair vliegtuig met 49 doden als gevolg.

De Raad herhaalde in lijn met de verklaring van de informele bijeenkomst van EU staatshoofden en regeringsleiders van 27 mei jl. dat de Commissie, EDEO en de lidstaten de voorbereidende werkzaamheden voor mogelijke additionele maatregelen tegen Rusland zullen voortzetten, zodat de EU verdere stappen kan nemen indien ontwikkelingen in Oost-Oekraïne daartoe aanleiding geven. Ministers herhaalden hun sterke veroordeling van de illegale annexatie van de Krim en besloten tot het instellen van een importverbod op goederen die uit de Krim komen, inclusief de directe of indirecte financiering en verzekering daarvan, met uitzondering van goederen die een oorsprongscertificaat van de Oekraïense regering in Kiev hebben gekregen. De Commissie en EDEO werden opgeroepen de situatie ten aanzien van de Krim nauwlettend te blijven volgen en zo nodig additionele voorstellen voor verdergaande maatregelen te doen. De Raad toonde zich eveneens bezorgd over de verslechterende mensenrechtensituatie in Oost-Oekraïne en op de Krim, zoals recent is vastgesteld door het kantoor van de VN Hoge Vertegenwoordiger voor de Mensenrechten. Het betreft hier onder andere gevallen van marteling en moord op en verdwijningen van journalisten en activisten. De Raad riep alle betrokken partijen op zich in te spannen om burgers te beschermen en humanitaire organisaties ongehinderd hun werk te laten doen.

De ministers keken vooruit naar de aanstaande ondertekening van de resterende delen van het Associatieakkoord en marge van de Europese Raad van 26 en 27 juni. De ministers bevestigden hun steun aan Oekraïne voor de voorlopige toepassing van het akkoord. In dit verband herinnerde de Raad aan het voornemen van de Commissie om in technische en politieke dialoog met Rusland te blijven over de vermeende nadelige gevolgen van het akkoord voor Rusland. Russische dreigementen met economische maatregelen aan het adres van landen die akkoorden met de EU tekenen achtte de Raad ongerechtvaardigd. Oekraïne zal noodzakelijke hervormingen moeten doorzetten, onder andere op het gebied van grondwettelijke hervormingen, decentralisatie, rechten van minderheden, de aanpak van corruptie, verbetering van het investeringsklimaat en hervorming van de rechtsstaat. De Raad besloot tot het opzetten van een GVDB-missie in Oekraïne op het gebied van hervorming van de civiele veiligheidssector, inclusief de politie en ondersteuning van de rechtsstaat. De Raad keurde hiertoe het door HV Ashton ingediende Crisis Management Concept (CMC) goed. Op basis hiervan zal de missie verder worden voorbereid met het oog op besluitvorming over volgende stappen op de volgende RBZ en snelle uitrol van de missie in de zomer.

De ministers spraken hun spijt uit dat de besprekingen tussen Oekraïne en Rusland over het veiligstellen van gasleveranties aan (en door) Oekraïne nog geen resultaat hebben opgeleverd. De Raad riep beide zijden op om op korte termijn tot een overeenkomst te komen. Dit is van belang voor de stabilisatie van de economie en voor het veiligstellen van de leveringszekerheid van gas aan en via Oekraïne.

De Raad verwelkomde het recente voortgangsrapport (27 mei 2014) van de Commissie over de implementatie van het EU-Oekraïne visumliberalisatie-actieplan. De Raad deelde de analyse van de Commissie dat Oekraïne alle voorwaarden uit de eerste fase van het actieplan heeft vervuld en besloot om de tweede fase van dit plan van start te laten gaan. De Raad onderstreepte het belang van volledige en effectieve implementatie van alle in het actieplan gestelde voorwaarden. De Raad kijkt uit naar de analyse van de Commissie van de mogelijke veiligheids- en migratieaspecten die verbonden zijn aan een toekomstige visumliberalisatie voor Oekraïne en verzoekt de Commissie deze analyse zo vroeg mogelijk binnen de tweede fase van het actieplan te overleggen.

## **Zuiderburen**

### *Irak*

De Raad werd door de VN Speciaal Vertegenwoordiger voor Irak, Nikolay Mladenov, geïnformeerd over de huidige ontwikkelingen in Irak. De ministers spraken daarbij hun ernstige zorg uit over de snel verslechterende veiligheidssituatie in Irak. Zij veroordeelden de aanvallen tegen burgers van Islamitische Staat van Irak en de Levant (ISIS) en andere gewapende groepen, die er op uit zijn het democratische proces te laten ontsporen. Ook veroordeelde de EU ten eerste de toepassing van executies en van seksueel geweld in conflicten. De ministers onderstreepten dat er geen straffeloosheid kan zijn voor de plegers van deze misdaden.

De EU sprak ook ernstige zorgen uit over de humanitaire crisis veroorzaakt door de gevechten. De Raad riep de Iraakse regering op zich in te spannen om alle burgers te beschermen en een veilige en ongehinderde doorgang voor vluchtende burgers te faciliteren. Naar aanleiding van de toezegging tijdens het Algemeen Overleg op dinsdag 17 juni jl. heeft nadere navraag ter plaatse over het toelaten van ontheemden bij de Koerdische grens opgeleverd dat er geen sprake is van structureel tegenhouden van ontheemden. Volgens UNHCR krijgen families en met name Koerden en christenen gewoon doorgang. Wel worden de *checkpoints* tussen de steden en naar Erbil extra streng bewaakt uit angst voor infiltratie door terroristen. Het kan daarom zijn dat alleenstaanden meer moeite hebben met doorgang, zeker als zij geen garantstellers of familie hebben. Dit was voorheen overigens ook het geval.

De EU erkende de druk op de Koerdische regio en de Koerdische regionale regering die de opvang van ontheemden oplevert en vertrouwt erop dat zij hulp zullen blijven bieden aan de ontheemden. De EU heeft daarom besloten om de humanitaire hulp aan Irak te verhogen met 5 miljoen Euro. De totale EU-bijdrage voor Irak voor 2014 bedraagt hiermee 12 miljoen Euro.

De Raad herhaalde het belang van de Iraakse eenheid, soevereiniteit en territoriale integriteit. De Raad benadrukte dat de Iraakse regering, behalve een reactie op de veiligheidssituatie, actief op zoek moet gaan naar een duurzame politieke oplossing voor de huidige onrust, waarbij alle Iraakse leiders en gemeenschappen betrokken zijn in de geest van nationale eenheid. Het nalaten hiervan kan leiden tot verergering van het conflict en het kan de sektarische scheidslijnen vergroten. Het belang van de strijd tegen terrorisme werd ook benadrukt, waarbij alle staten werden opgeroepen om de VN-resoluties, op basis waarvan sancties tegen ISIS zijn opgelegd, toe te passen en te implementeren.

### *Syrië*

De Raad herhaalde de urgentie om te bewegen richting een daadwerkelijke politieke transitie in Syrië. De effecten van het conflict, aangetoond ook met de opkomst van ISIS, troffen de regio hard. Er was bezorgdheid over het gebrek aan vooruitgang. Zo was er nog geen opvolger benoemd voor de Speciaal Gezant van de VN en Arabische Liga Lakhdar Brahimi. Ook werd er stilgestaan bij het gebrek aan vooruitgang ten aanzien van VNVR-resolutie 2139 over humanitaire toegang in Syrië.

De EU verwelkomde de bekendmaking door de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW) op 23 juni j. dat de resterende 7,2% van de aangemelde Syrische chemicaliën uit het land zijn gehaald en sprak zijn waardering uit voor de inspanningen van de directeur-generaal Ahmet Üzümcü van de OPCW en de Speciaal Coördinator van de VN Sigrid Kaag. Druk op Syrië moet echter wel gehandhaafd blijven om ervoor te zorgen dat het chemische wapenprogramma volledig en onomkeerbaar ontmanteld wordt. Het werk van de Fact Finding Missie over de recente beschuldigingen van het gebruik van chloorgas zal doorgaan.

Ook bespraken de ministers de regionale dimensie, waaronder het gevaar van buitenlandse strijders en de toegenomen migratie vanwege de vluchtelingenstromen uit Syrië. Op beide thema's zou de EU

verder moeten samenwerken. De Raad besloot ten slotte tot het verscherpen van de sancties tegen Syrië met het toevoegen van 12 namen van ministers van het Syrische regime aan de sanctielijst.

#### *Libië*

De Raad besprak de zorgelijke ontwikkelingen in Libië en constateerde dat een inclusieve politieke dialoog een voorwaarde is om de democratische ambities van de Libische burgers te vervullen. In dat licht verwelkomde de Raad de parlementsverkiezingen die op 25 juni a.s. worden georganiseerd en drong aan op een vreedzaam proces en deelname van minderheden en vrouwen. De Raad sprak vervolgens over de belangrijke coördinerende rol die de VN-missie (UNSMIL) speelt in Libië, mede met het oog op de aanstelling van diverse speciale gezanten voor Libië door de EU en individuele lidstaten. De ministers stonden tevens stil bij de problematiek van illegale migratie via Libië naar Europa hetgeen een gecoördineerde aanpak vereist met betrokkenheid van de regionale en internationale partners. In dit kader werden de Libische autoriteiten opgeroepen om mensenhandel en –smokkel aan te pakken. De Raad bevestigde de ondersteuning van de EU voor de transitie naar een stabiele en democratische staat in Libië en in het bijzonder voor grenscontrole- en veiligheid via de *EU Integrated Border Assistance Mission* (EUBAM).

#### *Egypte*

Mede op verzoek van Nederland, sprak HV Ashton tijdens de Raad en in de persconferentie na afloop van de Raad haar zorgen uit over de veroordelingen van journalisten door een Egyptische rechtbank, onder wie de Nederlandse freelance journalist Rena Netjes, en over de gerechtelijke bevestiging van de doodstraf voor 183 Egyptenaren. Ashton gaf aan dit met SoS Kerry te bespreken en riep de EU Lidstaten op ongenoegen over deze gang van zaken kenbaar te maken in hun bilaterale betrekkingen.

#### **Seminar Zuidelijk nabuurschap**

Op 18 juni jl. organiseerde het ministerie van Buitenlandse Zaken samen met Instituut Clingendael een besloten seminar over de relatie tussen de EU en haar zuidelijke buurlanden, waarbij de vraag centraal stond hoe de EU de ontwikkelingen in de zuidelijke nabuurschapslanden het best kan beïnvloeden in het licht van de obstakels die zich voordoen bij het realiseren van de doelstelling van het Europees nabuurschapsbeleid: het helpen bevorderen van stabiliteit en welvaart aan de buitengrenzen (zie de kabinetsappreciatie nabuurschapsbeleid voor een stand van zaken van de uitvoering van het nabuurschapsbeleid (Kamerstuk 22112 nr. 1855)). Aan het seminar namen vertegenwoordigers van EDEO en de Commissie deel, als ook lidstaten, denktanks en academici. Ook het Amerikaanse State Department was vertegenwoordigd. In dit verslag van de Raad wordt gestand gedaan aan de toezegging uw Kamer te informeren over de uitkomsten van dit seminar.

Belangrijkste conclusie van de dag was misschien wel dat de EU 'realisme' en 'bescheidenheid' past. De transformatie die in deze landen is ingezet, en die door de EU en anderen al snel bejubeld werd als de 'Arabische Lente', behelst geen lineair proces en leidt niet volgens een spoorboekje naar een afgebakende eindbestemming. Ontwikkelingen in de afzonderlijke zuidelijke buurlanden volgen een eigen koers, die wordt beïnvloed door verschillende actoren. De EU is daar slechts een van, en dikwijls een vrij marginale. Ontwikkelingen in de regio en de invloed van andere landen (de buurlanden van onze buurlanden, zoals de Golfstaten) spelen op zijn minst een even grote rol. Ondanks de terugval die zich voordoet, bijvoorbeeld in een land als Egypte, klonk ook optimisme door: ontwikkelingen die enkele jaren geleden waren ingezet, waren niet geheel te keren: mensen die voor hun waardigheid en toekomstperspectief de straat waren opgegaan, zouden zich niet weer tot in lengte van dagen de mond laten snoeren: het was een kwestie van tijd voordat zij hun vrijheden (opnieuw) zouden opeisen. Verandering moest in dat opzicht vanuit de eigen samenleving vorm krijgen: de EU had hier geen sturende rol. Ontwikkelingen in Tunesië, Jordanië, Marokko maar ook Jemen stemden in dat opzicht hoopvol.

Een politiek die wordt ingegeven door realisme en bescheidenheid verstaat zich niet met snelle resultaten, hoe zeer we die ook zouden willen omarmen. De EU zal zich moeten oefenen in 'strategisch geduld'. Dat is niet hetzelfde als een afstandelijke houding innemen. De handen aftrekken van de regio zou een verkeerde zet zijn, gezien de immense belangen die hier voor de EU op het spel staan (migratie, terrorisme). De wijze waarop landen als Egypte en Libië zich ontwikkelen is van groot en direct belang voor de Europese Unie. Hetzelfde geldt voor landen als Jordanië en Libanon. De EU heeft hier een verantwoordelijkheid te zorgen dat deze landen het 'droog houden'. In het licht van de zich verder uitdijende effecten van de crisis in Syrië, de opmars van ISIS en de effecten die dit op de

gehele regio heeft, is het van groot belang dat de EU snel en slim inspeelt op de verschillende behoeften van landen, en haar steun zo inricht dat positieve krachten, waaronder maatschappelijke organisaties, worden gestimuleerd en negatieve krachten worden geweerd. De prijs van het niets doen is vele malen hoger dan de steun die de EU nu biedt. De EU moet zich er overigens wel van bewust zijn dat tegenkrachten ook weer gesteund worden door anderen, en dat de agenda van hervormingen die de EU wil bevorderen, door anderen actief wordt tegengewerkt. De EU moet haar handelingen niet op wensdenken baseren maar het gesprek aangaan met de andere spelers in en buiten de regio om ook met hen tot een vergelijk te komen. Dat de EU hierbij vasthoudt aan haar eigen waarden is essentieel voor de geloofwaardigheid van het optreden van de Unie.

De EU heeft een breed instrumentarium ter beschikking, maar heeft de neiging deze instrumenten als een 'pakket' aan de afzonderlijke landen aan te bieden. Hierin zou de EU meer differentiatie moeten betrachten: niet alle instrumenten zijn voor alle landen, in de verschillende stadia van transformatie waarin zij zich bevinden, even relevant. In de komende periode zal differentiatie scherper ter hand worden genomen. De drie "M-men" van het nabuurschapsbeleid (money, markets, mobility) moeten meer in samenhang worden gezien en ingezet. De EU zou zich niet op alles moeten richten maar op een aantal terreinen waar zij duidelijk meerwaarde heeft: versterken rechtsstaat, strijd tegen corruptie, inclusieve processen. De Commissie pleitte nadrukkelijk voor meer flexibiliteit bij de inzet van het instrumentarium en EDEO pleitte voor grotere coherentie in het extern beleid. Lidstaten stonden veelal een echt gecoördineerde benadering in de weg. De minister van Buitenlandse Zaken riep in zijn aftrap de instellingen op de handen ineen te slaan en niet elkaar te beconcurreren.

In de afgelopen jaren was duidelijk geworden dat de toepassing van de 'incentive based approach' die ten grondslag ligt aan het nabuurschapsbeleid, in de praktijk weerbarstig is. Het 'belonen' van landen die goed hervormen door uitkering van extra middelen (zoals onlangs werd aangekondigd voor Tunesië en Marokko) was vrij eenvoudig, maar deze landen zaten dan al op het juiste hervormingspad. Veel moeilijker was het landen waar hervormingen uitbleven, te korten. Steun functioneert voor deze regeringen niet als een prikkel voor hervormingen, maar helpt wel de noodlijdende bevolking in haar basisbehoeften te voorzien. En dat is een belangrijke overweging steun voort te zetten, waar mogelijk via particuliere kanalen en maatschappelijke organisaties. Het is aan de volgende Commissie het nabuurschapsbeleid te 'resetten', op basis van bovenstaande overwegingen. Dat het nabuurschapsbeleid prioritair is binnen het extern beleid van de Unie is hierbij evident.