

VERSLAG VAN DE RAAD BUITENLANDSE ZAKEN 15 NOVEMBER 2021

Introductie

Op 15 november vond de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) plaats in Brussel. De minister van Buitenlandse Zaken was hierbij aanwezig. Onder *Current Affairs* werd gesproken over Belarus, Ethiopië, Varosha en Soedan. Vanwege de volle agenda werd het onderwerp energie en geopolitiek niet besproken. Als volle agendapunten werd gesproken over de Westelijke Balkan en de Sahel. Na de reguliere RBZ vond een ministeriële bijeenkomst van het Oostelijk Partnerschap plaats. Vervolgens werd er in een gezamenlijke sessie van de RBZ en de RBZ Defensie gesproken over het Strategisch Kompas. Uw Kamer wordt middels dit verslag tevens geïnformeerd over de verlenging van de mandaten van een aantal missies.

Current Affairs

Belarus

De RBZ kwam tot een politiek akkoord over een vijfde sanctiepakket. Onderdeel hiervan is ook een aantal maatregelen gericht tegen het instrumentaliseren van migratie door Belarus. De Raadswerkgroepen zullen nu het technisch en juridisch werk afronden. Enkele lidstaten, waaronder Nederland, benadrukten in het kader van de graduele aanpak dat de EU ook klaar moet staan om aanvullende sancties aan te nemen.

Tijdens de RBZ was er vanuit de meeste lidstaten aandacht voor het blijvende belang van contacten met landen van herkomst en *transit* waarbij benadrukt werd goed oog te houden voor mogelijke verschuivingen in de migratiestromen. Hoge Vertegenwoordiger (HV) Borrell en de Commissie gaven hierbij aan dat er in diverse landen van herkomst en *transit* al voortgang is geboekt, waardoor er bijvoorbeeld goede afspraken zijn gemaakt met Irak. Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, noemden in dit kader ook het belang van het opvoeren van druk op vliegtuigmaatschappijen die bijdragen aan de irreguliere migratie. Ook werd het belang van het tegengaan van desinformatie benadrukt. Tot slot noemden enkele lidstaten dat er ook aandacht moet zijn voor humanitaire hulp.

Lidstaten onderschreven de noodzaak om ook aandacht te blijven houden voor de zorgelijke binnenlandse situatie in Belarus en na te blijven denken hoe uit de huidige situatie te komen. Er was overeenstemming dat de EU de bevolking zal blijven steunen en de binnenlandse situatie niet uit het oog zal verliezen.

Ethiopië

Commissaris Urpilainen deed verslag van haar bezoek met EU Speciaal Vertegenwoordiger (EUSV) Weber aan Addis op 24 en 25 oktober jl. Zij zijn daar ontvangen door Premier Abiy, de vicepremier en de president. Commissaris Urpilainen gaf aan dat ze de strategische relatie met Ethiopië wil herzien en over drie maanden de balans wil opmaken. Daarbij moet vooral worden gekeken naar de vorderingen op de voor de EU belangrijkste punten: humanitaire toegang, mensenrechtenschendingen en een staakt het vuren. Ze constateerde echter ook dat de situatie verder verslechterd is sinds haar bezoek. EUSV Weber was nauw betrokken bij de diplomatieke inzet de afgelopen weken en gaf aan dat er een zeer kleine opening lijkt te zijn voor bemiddeling bij de Ethiopische regering.

Lidstaten uitten unaniem zorgen over de situatie en spraken steun uit voor de bemiddelingspogingen van Afrikaanse Unie gezant Obasanjo. Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, riep op tot de voorbereiding van sancties. Hierover was echter nog geen overeenstemming, omdat enkele lidstaten het aannemen van sancties in dit stadium contraproductief achten. De HV gaf aan dat hij wel voorbereidingen wil treffen en hier volgende maand tijdens de RBZ op terug wil komen. Hij benadrukte dat de inzet van sancties in goed overleg met partners, met name de VS, moet gebeuren.

Varosha

De HV ging in op Turkse activiteiten ten aanzien van Varosha. Hij stelde dat deze activiteiten in gaan tegen VN Veiligheidsraad resoluties en dat deze daarom ook in VN kader aan de orde dienen te worden gesteld. In de optiek van HV Borrell dient dit de EU niet te weerhouden om ook een mogelijke reactie van de EU te bespreken. Dit zal tijdens de volgende Raad Buitenlandse Zaken naar verwachting nader aan de orde komen.

Soedan

De RBZ sprak zorgen uit over de ontwikkelingen in Soedan. Generaal Al-Burhan heeft op eigen initiatief een overgangsraad ingesteld, bestaande uit militairen, rebellen en burgers waar Premier Hamdok en de *Forces of Freedom of Change* geen rol in hebben. De Forces of Freedom of Change is een brede prodemocratische politieke coalitie van burger- en rebellencoalities van Soedanese groepen, waaronder ook maatschappelijke organisaties. Zij waren een belangrijk onderdeel van de overgangsraad voordat de coup plaats vond en Nederland heeft er in EU verband steeds voor gepleit dat zij onderdeel blijven van deze overgangsraad. Dat is nu niet het geval. Dat is zorgelijk, omdat militairen nu de overhand hebben. HV Borrell gaf tijdens de bespreking van dit punt aan dat er geen enkel signaal is dat het leger bereid is tot compromissen. Daarbij zei hij dat de EU moet blijven samenwerken met de Afrikaanse Unie en de VS. Het feit dat sommige donoren hun hulp hebben gestaakt, zal van invloed zijn op de humanitaire noden.

De Europese Commissie gaf aan verschillende scenario's uit te werken, inclusief het stopzetten van financiële steun van de EU, om adequaat te kunnen reageren bij verdere ontwikkelingen.

Een aantal lidstaten gaf aan druk te willen blijven uitoefenen op het leger om een koerswisseling af te dwingen en de bemiddelingspogingen van de AU en de VN te ondersteunen. Ook werd het belang onderstreept van vrijlating van journalisten die afgelopen weken zijn gearresteerd tijdens protesten.

Westelijke Balkan

Tijdens de bespreking van dit agendapunt waren er unaniem gedeelde zorgen over de ontwikkelingen in Bosnië en Herzegovina. De HV stelde dat de EU zich daarom actief moet blijven inzetten voor dialoog met de Bosnische partijen om tot de-escalatie te komen. Ook onderstreepte hij het belang van trans-Atlantische samenwerking en van samenwerking met de Hoge Vertegenwoordiger in Bosnië en Herzegovina, Christian Schmidt. België sprak namens de Benelux. De Benelux riepen op tot handelingsopties en versterkte politieke steun van de EU aan Hoge Vertegenwoordiger Schmidt. De EU dient zich duidelijk uit te spreken tegen revisionistische en polariserende retoriek. Ook werd gewaarschuwd voor stappen die het politieke bestel van het land langs diepere etnische lijnen verdelen en die onvoldoende rekening houden met de relevante uitspraken van het EHRM.

Ten aanzien van de Kosovo-Servië Dialoog, onderstreepten alle lidstaten steun voor de EU Speciaal Vertegenwoordiger Lajcak. Lidstaten riepen beide partijen op om constructief mee te werken, om de dialoog spoedig te hervatten en om bestaande afspraken te implementeren. De Benelux benadrukte dat de EU nieuwe spanningen tussen Servië en Kosovo dient te voorkomen. De HV en verschillende lidstaten zeiden snelle voortgang voor Noord-Macedonië en Albanië in het EU-toetredingsproces te wensen en spraken Bulgarije aan op de aanhoudende blokkade van het onderhandelingsraamwerk van Noord-Macedonië waardoor de geloofwaardigheid van het EU-toetredingsproces wordt ondermijnd. Het kabinet betreurt de huidige impasse en is van mening dat Noord-Macedonië en Albanië de volgende stap kunnen zetten zodra de onderhandelingsraamwerken zijn overeengekomen. De Benelux benadrukte dat het uitbreidingsproces geloofwaardig moet blijven en dat bilaterale geschillen niet in de weg mogen staan van voortgang.

Tenslotte onderstreepte de Benelux het belang van verbeterde publieksdiplomatie door de EU over de ruime economische steun die geboden wordt in de regio.

Sahel

De Raad Buitenlandse Zaken stond daarnaast stil bij de ontwikkelingen in de Sahelregio. De HV en de lidstaten uitten hun zorgen over de algehele verslechtering van de situatie in de Sahel. De HV en Commissaris Urpilainen benadrukten in dat verband de noodzaak voor opvolging en verdere uitwerking van de geïntegreerde EU-Sahelstrategie, die in april 2021 is aangenomen.

Ten aanzien van Mali sprak de Raad zijn zorgen uit dat de Malinese transitieautoriteiten hebben aangegeven de transitiedeadline van 27 februari 2022 niet te zullen halen. Onder de lidstaten was er brede steun voor de leidende rol van ECOWAS en voor het ECOWAS-besluit om sancties af te kondigen tegen Mali in reactie op het gebrek aan voortgang in de transitie. In navolging van ECOWAS besloot de Raad een juridisch raamwerk voor gerichte sancties tegen spoilers van de politieke transitie, vrede, veiligheid en stabiliteit in Mali te ontwikkelen. Dit raamwerk zal de

komende weken worden uitgewerkt. Het kabinet vindt het belangrijk dat dit zorgvuldig gebeurt, om verdere destabilisering in Mali te voorkomen.

Tijdens de Raad was er ook veel aandacht voor de activiteiten van de *private military company* Wagner Group. De Raad sprak over het voorstel van een aantal lidstaten, waaronder Nederland, om sancties in te stellen als gevolg van de zorgwekkende bewijzen dat Wagner Group op structurele en straffeloze wijze ernstige mensenrechtenschendingen begaat in meerdere landen. Er was consensus binnen de Raad om dit voorstel verder te behandelen in de relevante Brusselse gremia.

Het kabinet maakt graag van de gelegenheid gebruik om uw Kamer hierbij over de laatste ontwikkelingen ten aanzien van de Wagner Group in Mali te informeren, zoals toegezegd tijdens het Commissiedebat "Artikel 100-bijdrage aan VN-missie MINUSMA in Mali" van 27 oktober jl. Er zijn indicaties dat een beperkt aantal vertegenwoordigers van de Wagner Group al geruime tijd af en toe aanwezig is in Mali, en dat er contacten plaatsvinden tussen de Malinese transitieautoriteiten en de Wagner Group. Het is echter niet precies te zeggen waartoe deze contacten leiden. Voor zover momenteel bekend, is er nog steeds geen sprake van een samenwerkingsovereenkomst. Conform de motie Sjoerdsma c.s. (Kamerstuk 29 521, nr. 429) zet Nederland in op nadere maatregelen in EU-verband mocht het tot een samenwerkingsovereenkomst komen. Nederland beziet onder andere mogelijkheden om in de uitwerking van het bovengenoemde juridische raamwerk voor sancties ook de gevolgen van een eventuele samenwerkingsovereenkomst tussen de Malinese transitieautoriteiten en de *private military company* Wagner Group mee te nemen. Het kabinet benadrukt daarbij dat maatregelen in verhouding dienen te zijn met de aard en omvang van een eventuele samenwerkingsovereenkomst. Nederland heeft, eveneens in lijn met de motie Sjoerdsma c.s., recentelijk in VN- en Europees verband de zorgen over een eventuele samenwerkingsovereenkomst overgebracht en gewaarschuwd dat een samenwerking met de Wagner Group gevolgen kan hebben voor de inzet in MINUSMA en de Nederlandse bijdrage daaraan. Nederland blijft de ontwikkelingen ten aanzien van de Wagner Group in Mali nauwlettend monitoren. Ook zal Nederland intensief contact hierover blijven onderhouden met andere bondgenoten en zowel bilateraal als in Europees en VN-verband de zorgen blijven overbrengen. Zodra er nadere ontwikkelingen zijn, zal uw Kamer daarover worden geïnformeerd.

Ook werd tijdens de Raad kort gesproken over een *Assistance Measure* (AM) voor Mali onder de Europese Vredesfaciliteit (EPF). Nederland ziet de toegevoegde waarde van steun aan het Malinese leger. Het kan de stabiliteit in Mali en de bredere Sahelregio ten goede komen en de effectiviteit van de EU-trainingsmis­sie in Mali verhogen. Tegelijkertijd ziet Nederland risico's, waaronder de betrokkenheid van het Malinese leger bij mensenrechtenschendingen en de daarmee gepaard gaande straffeloosheid, zoals ook tijdens het Commissiedebat MINUSMA op 27 oktober jl. met uw Kamer is besproken. Om tegemoet te komen aan de zorgen van Nederland, heeft het kabinet tijdens de RBZ opgeroepen tot duidelijke en sterke waarborgen in EU-steun aan het Malinese leger. Ook tijdens het verdere EPF-proces zal Nederland blijven inzetten op voldoende waarborgen, zoals de koppeling tussen risico's en mitigerende maatregelen.

Ministeriële bijeenkomst over het Oostelijk Partnerschap

Aansluitend op de Raad Buitenlandse Zaken vond er een ministeriële bijeenkomst plaats over het Oostelijk Partnerschap (OP). Hierbij waren de ministers van Buitenlandse Zaken van Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië en Oekraïne aanwezig. Zoals bekend was Belarus niet aanwezig. Deze vergadering vond plaats in aanloop naar de OP-top van 15 december, waarbij de regeringsleiders van de EU en deze partnerlanden elkaar zullen ontmoeten.

Tijdens deze bijeenkomst is gesproken over het belang van het OP, alsook de toekomstige agenda van de samenwerking. Alle interveniërende ministers van EU- en OP-zijde onderschreven het belang van het OP. Het kabinet benadrukte de waarde die Nederland hecht aan het bevorderen van stabiliteit en welvaart langs de oostgrens van de EU. Het kabinet onderstreepte het belang van implementatie van hervormingen op diverse terreinen, zoals rechtsstaat, mensenrechten en fundamentele vrijheden, als voorwaarde voor financiële ondersteuning vanuit de EU. Veel lidstaten stelden vast dat meer voortgang nodig is op dit vlak. Hierbij werd specifiek ook anti-corruptiebeleid benadrukt. Er was eensgezindheid onder de lidstaten over steun aan het bevorderen van de weerbaarheid van OP-partners alsook aandacht voor het klimaat. Veel lidstaten onderstreepten het belang van voortzetting van de EU-steun aan de bevolking van Belarus. De OP-landen die ook een associatieovereenkomst met de EU hebben gesloten spraken zich uit voor verdere politieke associatie met de EU en verdere integratie met de Europese economische interne

markt. Armenië en Azerbeidzjan zetten ieder hun nationale perspectieven t.a.v. het conflict omtrent Nagorno-Karabach uiteen. HV Borrell benadrukte dat voortgang met hervormingen op onder andere op de rechtsstaat en goed bestuur de basis blijft voor het Oostelijk Partnerschap.

RBZ Jumbo over het Strategisch Kompas

De Raad sprak in een gezamenlijke sessie met de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie over de eerste conceptversie van het Strategisch Kompas¹, dat als doel heeft richting te geven aan het EU Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). De HV gaf een toelichting op de door hem gepresenteerde ontwerpversie en de verschillende hoofdstukken (*'the world we face'*, *'act'*, *'secure'*, *'invest'* en *'partner'*). Hij stelde dat het concept concrete maatregelen en tijdslijnen bevat. De HV gaf onder meer een toelichting op het voorstel voor een *'rapid deployment capacity'* die de EU in staat moet stellen om snel te kunnen ingrijpen bij crisissituaties en wees erop dat het Kompas ook voorstellen bevat ter versterking van het EU handelingsvermogen op het gebied van cyber en hybride dreigingen. De HV benadrukte dat de NAVO de hoeksteen is en blijft voor de collectieve verdediging en dat een sterkere EU en betere Europese capaciteiten juist bijdragen aan een sterkere NAVO. Hij benadrukte tot slot dat dit een document van de lidstaten is en dat het Kompas door de Raad zal worden vastgesteld.

Veel lidstaten, waaronder Nederland, spraken waardering uit voor de eerste conceptversie van het Strategisch Kompas, meenden dat het een goede balans had gevonden tussen ambitie en realisme, en stelden dat het document een goede basis vormt voor verdere onderhandelingen tussen de lidstaten. Ook de Europese Commissie sprak zijn steun uit voor het ontwerpdocument. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, stelden voor om bij de voorgestelde *'rapid deployment capacity'* vooral voort te bouwen op de bestaande *EU Battle Groups* en om geen nieuwe structuren te creëren. Daarnaast benadrukten de lidstaten het belang van verbetering van de EU-commandostructuren. Een groot aantal lidstaten verwelkomde het voorstel om tot een *toolbox* voor hybride dreigingen te komen.

Nederland gaf aan dat het in het licht van de geopolitieke veranderingen en de verslechterende veiligheidssituatie belangrijk is dat de EU haar vermogen om op veiligheids- en defensiegebied op te treden vergroot en dat een sterker Europa ook ten goede komt aan de NAVO. Nederland ziet de ontwerpversie van het Kompas als een goede basis. De uitdaging zal er vooral in zitten om de voorgestelde acties en maatregelen straks ook echt te gaan realiseren. Nederland benadrukte het belang van versterking van de EU-NAVO samenwerking, inclusief een nieuwe EU-NAVO verklaring. Nederland verwelkomde de verwijzing naar taakspecialisatie in het concept en noemde de Multi Role Tanker & Transport Fleet als een goed voorbeeld hiervan. Nederland onderstreepte tevens het belang van zijn voorstel voor de ontwikkeling van een hybride *toolbox* die ervoor moet zorgen dat de bestaande interne en externe EU-instrumenten op het gebied van het tegengaan van hybride dreigingen worden samengebracht zodat deze integraal kunnen worden ingezet. De huidige crisis aan de grens tussen Polen en Belarus onderstreept de noodzaak hiervan.

De HV en lidstaten spraken af om de komende maanden samen te werken aan en te onderhandelen over het Strategisch Kompas dat tevens wordt besproken tijdens de Europese Raad op 16-17 december 2021 en naar verwachting op 21 maart 2022, tijdens wederom een gezamenlijke RBZ met de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie zal worden aangenomen en vervolgens wordt bekrachtigd tijdens de Europese Raad van 24-25 maart 2022.

Uw Kamer ontvangt spoedig de toegezegde brief met een kabinetsappreciatie van het concept Strategisch Kompas.

Verlenging mandaten missies

Het kabinet maakt van de gelegenheid gebruik om de Kamer te informeren over de verlenging van de Nederlandse mandaten voor kleinschalige bijdragen aan een aantal missies in Libië en de Hoorn van Afrika die per 31 december 2021 aflopen. Het kabinet heeft besloten om de mandaten van

¹ Zoals toegezegd tijdens het Commissiedebat Raad Buitenlandse Zaken van 8 november jl. is de conceptversie van het Strategisch Kompas vertrouwelijk met uw Kamer gedeeld (Kamerstuk 21501-02-2417)

deze bijdragen ongewijzigd te verlengen tot 1 augustus 2022, waar relevant onder voorbehoud van verlenging van het internationale mandaat van de desbetreffende missies zelf. Het kabinet laat besluitvorming over de verdere toekomst van deze bijdragen aan een volgend kabinet. Ten aanzien van Libië betreft het de civiele en militaire bijdragen aan de EU Border Advisory Mission (EUBAM, 5 personen), de UN Support Mission in Libya (UNSMIL, 2 personen), de EU Liaison and Planning Cell (EULPC, 1 persoon), de EU Naval Force Mediterranean Operation Iriini (3 personen en 1 persoon op rotatiebasis met Duitsland). In de Hoorn van Afrika gaat het om de EU Naval Force Somalia Operation Atalanta (3 personen) en EU Capacity Building Mission (EUCAP) Somalia (10 personen). Tevens maakt het kabinet van de gelegenheid gebruik om de Kamer te informeren over de uitzending van een tweede civiele expert aan de United Nations Mission In South Sudan (UNMISS). Het mandaat van de Nederlandse civiele bijdrage van twee personen aan UNMISS loopt eveneens tot 1 augustus 2022. Met de civiele bijdrage beoogt Nederland, in aansluiting op de Nederlandse inzet op ontwikkelingssamenwerking in Zuid-Sudan, een bijdrage te leveren aan stabilisatie in het land.