

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1276

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2013

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan van de Raad Buitenlandse Zaken van 22 juli 2013.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Zuiderburen

Syrië

De Raad Buitenlandse Zaken zal zich opnieuw buigen over de crisis in Syrië, in een context die weinig hoop geeft op een spoedig einde aan de gevechten. De inzet van duizenden Hezbollahtroepen aan de zijde van het leger van Assad en de aanvallen op Qusayr en Homs zijn tekenend voor het stijgende zelfvertrouwen bij het regime. De niet-aflatende steun van Iran en Rusland aan Assad blijft het conflict voeden, terwijl aan de oppositiezijde de concurrentiestrijd tussen Qatar en Saoedi-Arabië die eenheid ondermijnt. Intussen krijgen extremistische gewapende groepen steeds meer voet aan de grond en stijgt het aantal incidenten met gematigde rebellengroeperingen.

Het kabinet verwelkomt de verkiezing van Ahmad Jarba tot voorzitter van de Syrische Oppositie Coalitie («Coalitie») en de recente verbreding van het lidmaatschap van de Coalitie. Het roept het nieuwe politieke leiderschap, evenals de Syrische regering, op om deel te nemen aan het «Genève II» proces. Een politieke oplossing is de enige uitweg uit dit conflict. De EU blijft de inspanningen van de VS, Rusland en de VN om tot politieke onderhandelingen te komen actief ondersteunen.

Het kabinet is bezorgd over aanhoudende berichten over mogelijk kleinschalig gebruik van chemische wapens in Syrië. De Syrische autoriteiten dienen volledige en vrije toegang in het gehele land te verlenen aan een onderzoeksmis­sie van de Verenigde Naties (VN), zodat deze op basis van het mandaat van de Secretaris-Generaal van de VN kan vaststellen of er chemische wapens zijn ingezet.

De humanitaire situatie in Syrië en de buurlanden blijft uitermate zorgwekkend. Meer dan 1,75 miljoen vluchtelingen, waarvan de helft kinderen, hebben hun toevlucht gezocht in de regio, terwijl er zich minstens 4,25 miljoen ontheemden in Syrië bevinden. Deze situatie veroorzaakt enorme uitdagingen voor de buurlanden, in het bijzonder Libanon en Jordanië, en vormt een bedreiging voor de regionale stabiliteit. Naast algemene bijdragen voor humanitaire hulp aan VN-instanties en het ICRC, heeft het kabinet ook 1 miljoen euro voor de Libanese en de Jordaanse Rode Halve Maan vrijgemaakt voor de opvang van vluchtelingen. De totale bijdrage van Nederland aan humanitaire hulp voor de Syrische crisis bedraagt tot nu toe 42 miljoen euro.

In de Verklaring die de lidstaten op 27 mei jl. zijn overeengekomen is vastgelegd dat

HV Ashton vóór 1 augustus a.s. nader zal rapporteren over de ontwikkelingen gerelateerd aan de voorbereidingen van de Genève-II-conferentie, waarbij de bijdrage van alle Syrische partijen zal worden meegewogen en de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties zal worden geconsulteerd. Het kabinet blijft zich binnen het kader van de *Friends of Syria* actief inzetten voor het creëren van een breed draagvlak voor sancties tegen het Syrische regime en het belang van het versoepelen van sancties in het voordeel van de Coalitie met het oog op wederopbouw. Per 15 juli a.s. wordt de EU-lijst van chemicaliën die alleen na verkrijging van een vergunning naar Syrië mogen worden uitgevoerd, mede op Nederlands voorstel, significant uitgebreid. Onder andere glycol wordt aan de lijst toegevoegd.

Op 24 juni jl. presenteerden de Commissie en EDEO een gemeenschappelijke Mededeling over een alomvattende EU-benadering van de Syrische crisis¹. Zij kondigen aan de humanitaire hulp aan de slachtoffers van de crisis, zowel in Syrië als in de omliggende landen, te verhogen met 400 miljoen euro, waarvan een deel zal worden gebruikt voor ontwikkelings- en wederopbouwactiviteiten. De Commissie en EDEO onderstrepen voorts hoe belangrijk het is te voorkomen dat radicale moslims uit EU-landen naar Syrië reizen om mee te vechten in het conflict. Ook herhalen zij hun oproep aan lidstaten om ruimhartig om te gaan met verzoeken ter verstrekking van humanitaire visa. Verder vat de mededeling het staande EU-beleid samen.

Gezien de beperkte periode tussen publicatie van de Mededeling en de bijeenkomst van de Raad op 22 juli a.s. wordt de appreciatie van deze gemeenschappelijke mededeling meegenomen in deze geannoteerde agenda in plaats van in een afzonderlijk BNC-fiche. Het oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit is positief: het is goed dat de EDEO en de Commissie de activiteiten die zij ondernemen ter voorbereiding en uitvoering van het beleid dat de EU ten aanzien van Syrië voert in één document samenvatten. Dit maakt het mogelijk de activiteiten in hun onderlinge samenhang te bezien. De Mededeling respecteert dat het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid wordt bepaald door de Europese Raad en de Raad.

Het kabinet verwelkomt de Mededeling en onderschrijft de noodzaak om de humanitaire hulp aan slachtoffers van de crisis te verhogen. Het is daarbij van belang dat concrete actie op dit vlak steeds nauw wordt afgestemd met de VN. Het kabinet verwelkomt ook de voorgestelde inspanningen op het vlak van analyse en preventie van het fenomeen van Europese jihadreizigers. Het kabinet deelt de zorgen van de Commissie en EDEO over de verstrekking van humanitaire visa. Het kabinet stelt tegelijkertijd vast dat de Commissie en EDEO zich goed bewust zijn van het feit dat het visabeleid tot de competentie van de lidstaten behoort. Wat betreft de oproep om ruimhartig om te gaan met de opname van Syrische vluchtelingen, wordt verwezen naar de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 18 juni jl.²

Egypte

Kort na het gewelddadige incident bij de kazerne in Cairo van 8 juli jl., waarbij meer dan 50 doden en 400 gewonden vielen, heeft de op 4 juli jl. ingezworen interim-president Mansour bij constitutioneel decreet de routekaart voor de verdere transitie ingevuld. Daarin wordt voorzien in een grondwetgevend comité dat op korte termijn de grondwet van 2012 moet amenderen. De uitkomst van dat comité wordt voorgelegd aan een breder comité dat zal bestaan uit vertegenwoordigers van alle segmenten van de samenleving en van alle groepen in Egypte. Wanneer overeenstemming wordt bereikt, wordt een referendum over de grondwetswijziging gehouden. Indien de grondwetsherziening wordt aangenomen, volgen parlamentsverkiezingen (mogelijk begin 2014) en daarna presidentsverkiezingen.

De EU volgt de ontwikkelingen in Egypte nauwgezet. De Speciale Vertegenwoordiger voor de zuidelijke Middellandse Zee, Leon, is veelvuldig in Cairo en onderhoudt net als HV Ashton contacten met betrokkenen van alle partijen. Alleen via een inclusieve dialoog met respect voor burgerlijke vrijheden kan het democratische proces doorgang vinden. De EU

¹ JOIN(2013)22

² Kamerstuk 19 637, nr. 1679

heeft de verantwoordelijken en in het bijzonder interim-president Mansour opgeroepen alle politieke partijen, inclusief de Moslimbroederschap, te betrekken in het democratische proces. HV Ashton heeft in diverse verklaringen de grote zorg van de EU uitgesproken over de gebeurtenissen en opgeroepen tot kalmte en een onmiddellijk einde aan alle geweld. Ook dringt de EU aan op een diepgaand en spoedig onderzoek naar de geweldsincidenten.

Het kabinet pleit voor een gebalanceerde benadering die de EU in staat stelt om met alle partijen in gesprek te blijven. De EU dient in de contacten met de Egyptische interim-autoriteiten duidelijk te stellen waarop de EU de autoriteiten beoordeelt. In dat kader ziet het kabinet de volgende prioriteiten: einde aan het geweld; snelle terugkeer naar een democratisch proces waarbij alle partijen betrokken worden; stoppen van willekeurige arrestaties en politiek gemotiveerde detentie; een routekaart gebonden aan een helder tijdpad; respect voor mensenrechten – in het bijzonder het recht op vrije meningsuiting en vereniging; en een onafhankelijk en spoedig onderzoek naar de tragische gewelddadige confrontatie van 8 juli jl. en andere geweldsincidenten en vervolging van de daders.

De positie van vrouwen en religieuze minderheden blijft onverminderd een punt van aandacht. Geweld tegen vrouwen en sektarisch geweld, ondermeer tegen sjiïeten en kopten, veroordeelt het kabinet sterk. Dit aspect dient consequent deel uit te maken van de dialogen die de EU voert. Het kabinet blijft zich inzetten voor de verbetering van de politieke participatie en gelijke rechten en kansen voor vrouwen in Egypte (ref. motie van de leden Sjoerdsma en Bonis, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1232), zowel via centrale als decentrale fondsen. Het kabinet zal voorts – zodra deze aan de orde zijn – concrete voorstellen tot EU-steun aan Egypte mede beoordelen in het licht van de vraag hoe zij bijdragen aan verbetering van de positie van vrouwen. Het kabinet zal hierin waar mogelijk optrekken met gelijkgezinde lidstaten. Het is daarnaast integraal onderdeel van het beleid ten aanzien van het Matra-zuid programma om rekening te houden met de positie van de vrouw. Dit geldt ook voor evaluaties van dit programma.

Midden-Oosten vredesproces

De Raad zal de discussie voortzetten over de wijze waarop de EU de inspanningen van de VS in het Midden-Oosten Vredesproces, onder leiding van *Secretary of State* (SoS) Kerry, en in overleg met het Kwartet, kan ondersteunen. SoS Kerry voert nog steeds intensieve consultaties met Israël en de Palestijnse Autoriteit om hen ertoe te bewegen directe onderhandelingen aan te gaan. Ook spreekt hij met landen in de regio. Tijdens zijn bezoek aan Israël en de Palestijnse Gebieden van 17–19 juni jl. heeft Minister Timmermans in gesprekken met onder andere premier Netanyahu en president Abbas zijn steun voor het door Kerry geleide proces uitgesproken.

Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, steunt het kabinet het initiatief van de VS om de impasse in het vredesproces te doorbreken. Het kabinet vindt dat hierbij een belangrijke ondersteunende rol voor de EU is weggelegd. Eensgezind optreden van de EU is essentieel, evenals nauwe coördinatie met de VS, waarbij partijen ertoe moeten worden aangemoedigd deze – mogelijk laatste – gelegenheid om tot een twee-statenoplossing te komen niet te verspelen.

Mocht dit aan de orde komen, dan zal Nederland de plaatsing van Hezbollah op de EU-terrorismlijst bepleiten.

Afrika

De RBZ zal spreken over verschillende Afrikaanse dossiers, waaronder de ontwikkelingen in de Grote Meren regio, de DRC en Somalië.

Grote Meren regio en DRC

Op 24 februari 2013 ondertekenden elf landen in de regio het *Peace, Security and Cooperation Framework* voor de DRC en de Grote Meren regio (PSCF), samen met de Verenigde Naties, de Afrikaanse Unie, de *Southern Africa Development Community* (SADC) en de *International Conference for the Great Lakes region* (ICGLR). Kort daarna benoemde de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties Mary Robinson tot Speciaal Gezant voor de Grote Meren.

Het komt nu aan op uitvoering van het overeengekomen raamwerk. Hiertoe is eind juni jl. een technisch comité begonnen met het opstellen van *benchmarks*. In het Oosten van de DRC wordt een *Force Intervention Brigade* geplaatst, samengesteld uit manschappen uit Zuid-Afrika, Malawi en Tanzania. Deze brigade zal ressorteren onder MONUSCO met hetzelfde vernieuwde mandaat. Naar het zich laat aanzien zal de brigade in september a.s. operationeel zijn. Het laatste rapport van de Groep van Experts³ maakt niet langer gewag van rechtstreekse steun van Rwanda aan M23. Wel wordt opgemerkt dat Rwanda (her)rekrutering voor M23 in Rwanda niet actief bestrijdt. Besprekingen tussen de DRC en M23 zijn onlangs hervat in Kampala, maar hebben nog geen resultaat opgeleverd.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen presenteerden de Europese Commissie en EDEO op 19 juni jl. een gemeenschappelijke Mededeling over een strategisch raamwerk voor de Grote Meren⁴. Gezien de beperkte periode tussen publicatie van de Mededeling en de bijeenkomst van de Raad op 22 juli a.s. wordt ook de appreciatie van deze gemeenschappelijke mededeling meegenomen in deze geannoteerde agenda in plaats van in een afzonderlijk BNC-fiche. Het oordeel over subsidiariteit is positief: gezien het gewicht van de EU als speler in de regio, de breedte van het instrumentarium dat de Unie kan inzetten en het volume aan steun dat de EU verleent, is de EU bij uitstek toegerust een alomvattende benadering te volgen in de Grote Meren regio. Daarbij wordt opgemerkt dat het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de Unie wordt bepaald door de Europese Raad en door de Raad, en dat de uitvoering ervan in handen is van de Hoge Vertegenwoordiger en lidstaten, overeenkomstig artikel 24 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

In hun mededeling onderscheiden Commissie en EDEO vijf essentiële gebieden waar de EU haar activiteiten op wil richten om de nijpende situatie in het gebied van de Grote Meren te verbeteren:

- (1) Het ondersteunen van staten in de regio zodat deze op efficiëntere en meer verantwoordelijke wijze in staat zijn basisvoorzieningen te leveren aan hun burgers en hun veiligheid te waarborgen, overal in het land;
- (2) Het waarborgen van veiligheid in de Oostelijke DRC en het werken aan vertrouwen tussen gemeenschappen daar;
- (3) Het opbouwen van de economie zodat mensen kunnen profiteren van de minerale rijkdommen, van een meer geïntegreerde regionale markt en van betere toegang tot mondiale markten;

³ Draft UN Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo Midterm Report under Resolution 1533, Dated June 20, 2013

⁴ JOIN(2013)23

- (4) Het bevorderen van samenwerking en vertrouwen tussen de landen in de regio en het instellen van mechanismen die ervoor zorgen dat deze samenwerking ook effectief is;
- (5) Het waarborgen van de blijvende betrokkenheid van de internationale gemeenschap. De internationale gemeenschap zou landen en overige actoren ertoe moeten aanzetten hun verantwoordelijkheid te nemen, zowel jegens hun burgers als jegens elkaar.

Deze alomvattende aanpak is gericht op het verminderen van de oorzaken die leiden tot conflict, vooral in het Oostelijk deel van de DRC: zwak bestuur, ontbreken van veiligheid en het niet kunnen waarborgen van rechtsstatelijkheid, in combinatie met armoede en het ontbreken van voorzieningen en infrastructuur, waardoor een diepe sociale verdeeldheid is ontstaan. De EU wil de doelen die zij nastreeft op het gebied van veiligheid en ontwikkeling, inclusief conflictpreventie en vredesopbouw, op een samenhangende wijze bezien zodat deze elkaar kunnen versterken. De EU zal hierbij nauw samenwerken met regionale organisaties en met de VN. Een tijdspad voor de uitvoering van de activiteiten, inclusief ijkpunten om de voortgang te meten, volgt eerst nadat de EU haar strategie met landen en organisaties in de regio heeft besproken en prioriteiten heeft geïdentificeerd.

Het kabinet steunt de alomvattende benadering die Commissie en EDEO in hun strategisch raamwerk hebben gevolgd. Het kabinet vindt dat de juiste vijf terreinen voor interventie zijn onderscheiden en ziet het strategisch raamwerk dat de EU heeft gepresenteerd met betrekking tot deze vijf terreinen vooral als een *mapping exercise*: het grondwerk is verricht, nadere invulling is nu geboden. Die invulling dient te geschieden in nauwe samenspraak met andere organisaties en actoren. Ook hier is het zaak dat de samenhang gegarandeerd blijft en er geen lappendeken van deelactiviteiten ontstaat. De internationale gemeenschap inclusief de EU moet gezamenlijk optrekken ter ondersteuning van Speciaal Gezant Robinson.

Het kabinet ziet de ondertekening van het *Peace, Security and Cooperation Framework* als een belangrijke kans: het door de EU gepresenteerde strategisch raamwerk zou de uitvoering van het PSCF moeten bevorderen en ondersteunen. Daarbij is het van belang dat alle partijen op hun verantwoordelijkheden worden aangesproken. Het kabinet noemt in het bijzonder de verantwoordelijkheid van de DRC bestuurlijke hervormingen door te voeren – vooral in de veiligheidssector – en de veiligheidssituatie in het Oostelijk deel van de DRC te verbeteren. Bij uitblijvende vorderingen moet de internationale gemeenschap de Congolese autoriteiten daarop aanspreken. Er moet op worden toegezien dat andere landen geen steun verlenen aan gewapende groepen in de Oostelijke DRC. Het kabinet streeft naar een evenwichtige beoordeling van de voortgang die verschillende partijen bij de uitvoering van het PSCF boeken. Het onderstreept in dat verband het belang van het vaststellen van heldere *benchmarks* waaraan EU-steun moet worden verbonden. Aan deze *benchmarks* zullen ook beloningen en sancties moeten worden gekoppeld.

Somalië

Na ruim 20 jaar burgeroorlog is er kans op meer stabiliteit in Somalië. Het aantreden van de nieuwe Somalische regering in september 2012 biedt de mogelijkheid om structurele problemen in Somalië aan te pakken. De veiligheidssituatie is verbeterd, o.a. door de inzet van AMISOM. Ondanks de verbeteringen blijft de situatie echter zeer fragiel. Al-Shabaab is nog steeds in staat om aanslagen te plegen in o.a. Mogadishu (recent nog op

de zwaarbeveiligde VN-Compound) en ook in havenstad Kismayo. De Keniaanse troepen die vorig jaar nog een grote rol speelden in de herovering van Kismayo lijken ook niet vrij van inmenging in de clanstrijd. Al-Shabaab heeft nog steeds grote gebieden in Zuid- en Centraal-Somalië in handen. Daarnaast vordert het vinden van een oplossing voor de geografische afbakening van de deelstaten traag. Dit zorgt voor oplopende spanningen tussen de centrale regering en de verschillende regio's, waaronder Somaliland, Puntland, Galmadug en Jubaland. De Somalische regering dient snel het beheer van overheidsfinanciën te verbeteren, o.a. ter versterking van basisvoorzieningen en het ontwikkelen van economische mogelijkheden voor de Somalische bevolking.

De Somalische regering heeft tijdens de Somalië-conferentie in Londen op 7 mei jl. plannen gepresenteerd voor de verbetering van veiligheid (opbouw leger, politie en justitie) en het beheer van de overheidsfinanciën. Internationale donoren hebben steun uitgesproken voor deze plannen. Tijdens de conferentie werd benadrukt dat de inzet in Somalië nu noodzakelijk is om terugval in instabiliteit in Somalië te voorkomen. Als vervolg op de genoemde Somalië-conferentie vindt op 16 september a.s. in Brussel een op hulp gerichte conferentie over Somalië plaats. Tijdens de conferentie zal een voorlopige versie van een «*New Deal Compact*» worden besproken, dat de mogelijkheden moet vergroten om ontwikkelingssamenwerking effectief en gecoördineerd in te zetten, zodat zij goed aansluiten op de prioriteiten van de Somalische overheid.

Het kabinet benadrukt dat het betrekken van lokale regio's bij het *New Deal* proces en het bevorderen van dialoog tussen Somalië en Somaliland van groot belang is voor de verdere opbouw van Somalië en voor het behoud van legitimiteit van de centrale regering. Daarbij is het uitermate wenselijk dat er voortgang wordt geboekt bij de afspraken zoals vastgelegd in de routekaart die werd overeengekomen tussen de Somalische autoriteiten en de internationale gemeenschap. Deze bepaalt o.a. dat tijdens de zittingsperiode van vier jaar de Somalische regering een referendum over de grondwet dient te houden, algemene verkiezingen op verschillende niveaus te organiseren op basis van *one-man-one-vote* en de geografische afbakening van de deelstaten vast te leggen. Het *New Deal* proces biedt tevens een goede mogelijkheid om sterk in te zetten op donorcoördinatie in Somalië.

Landen in de regio spelen een grote rol op het gebied van veiligheid in Somalië. Het kabinet ziet een belangrijke taak weggelegd voor EU Speciaal Vertegenwoordiger voor de Hoorn van Afrika, Rondos, in het faciliteren van het herstel van het vertrouwen tussen Somalië en omliggende landen, waarbij moet worden aangedrongen op een constructieve samenwerking. Het kabinet benadrukt dat steun aan AMISOM noodzakelijk blijft om controle over cruciale steden en gebieden te behouden, maar dringt erop aan dat er ook naar andere donoren dan de EU wordt gekeken.

EU-mensenrechtenbeleid

De Raad zal een jaar na aanneming van het EU Strategisch Raamwerk en Actieplan voor Mensenrechten en Democratie spreken over het EU-mensenrechtenbeleid.

Het EU-mensenrechtenbeleid bevat duidelijke doelstellingen op het terrein van mensenrechten en democratie en bevat actiepunten voor zowel de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), de EU-instellingen als de lidstaten. De ontwikkeling van de in juni jl. door de Raad aangenomen richtsnoeren voor LHBT en vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

zijn daar voorbeelden van. De Raad zal de resultaten van het afgelopen jaar bespreken en discussiëren over de uitdagingen voor de komende jaren.

Het kabinet is van mening dat de strategie bijdraagt aan een coherent, consistent en zichtbaar extern EU-mensenrechtenbeleid. De nadruk zal de komende jaren moeten liggen op de daadwerkelijke implementatie van de strategie. De vorig jaar aangestelde EU Speciaal Vertegenwoordiger voor Mensenrechten heeft het afgelopen jaar al positief bijgedragen aan een meer coherent, consistent en zichtbaar EU-mensenrechtenbeleid. Ook HV Ashton en de EDEO moeten zich blijven inspannen om de strategie uitvoering te geven en het belang van mensenrechten met volle overtuiging en op de hoogst mogelijke niveaus uit te dragen.

Mogelijk dat de Raad in het kader van het mensenrechtenbeleid ook spreekt over de in meerdere landen van de wereld krimpende politieke ruimte voor maatschappelijke organisaties en over de politieke participatie van vrouwen in conflict- en transitielanden. Het kabinet onderstreept het belang van beide onderwerpen en acht een proactieve rol van de EU hierop noodzakelijk.

Oostelijk Partnerschap

Na afloop van de RBZ zal een ministeriële bijeenkomst plaatsvinden met de zes landen van het Oostelijk Partnerschap (Armenië, Azerbeidjan, Georgië, Oekraïne, Moldavië, Wit-Rusland). De ministeriële bijeenkomst zal de derde Top van het Oostelijk Partnerschap voorbereiden (28 en 29 november 2013 in Vilnius) op basis van de bespreking tijdens de RBZ van 24 juni jl. (zie verslag van de Raad Buitenlandse Zaken d.d. 24 juni jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1274).