
Vergaderjaar 2021–2022

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

DQ

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2022

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan van de Raad Buitenlandse Zaken van 24 januari 2022.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

GEANNOTEEERDE AGENDA VAN DE RAAD BUITENLANDSE ZAKEN VAN 24 JANUARI 2022

Op maandag 24 januari 2022 vindt de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) plaats in Brussel. De Minister van Buitenlandse Zaken is voornemens hieraan deel te nemen. Onder *Current Affairs* zal worden gesproken over Oekraïne, de Indo-Pacific, Mali en Soedan. Als volle agendapunten staan Libië en Syrië geagendeerd. Ook zal er een informele lunch over internationaal humanitair recht zijn. Zoals verzocht door uw Kamer zal naast deze agenda tijdens het Commissiedebat RBZ ook gesproken worden over het Strategisch Kompas. Zoals eerder toegezegd wordt uw Kamer via deze Geannoteerde Agenda tevens geïnformeerd over de kabinetsinzet voor de EU-AU top.

Current Affairs

Oekraïne

De Raad zal spreken over de Russische dreiging aan de grens van Oekraïne. De EU speelt, naast de NAVO en de OVSE, een belangrijke rol bij stabiliteit, vrede en veiligheid op het Europese continent. De Raad zal zich buigen over de rol van de EU in deze situatie. Het kabinet zet in op gecoördineerde maatregelen met partners, binnen de EU, NAVO, en met andere gelijkgestemden. Conform de motie Brekelmans c.s.¹, blijft Nederland zich actief in EU-kader inzetten om, naast dialoog met Rusland en de-escalatie, een geloofwaardig en zwaar pakket afschrikwekkende (economische) maatregelen voor te bereiden.

Indo-Pacific

De RBZ zal spreken over de implementatie van de gezamenlijke mededeling inzake de samenwerking met de Indo-Pacific regio, die op 16 september 2021 is gepresenteerd. De Raad zal in dit verband onder meer stilstaan bij het ministeriële Indo-Pacific-forum dat het Franse EU-voorzitterschap op 22 februari a.s. organiseert. Het forum wordt gezien als belangrijke stap in de uitwerking van de mededeling. Tijdens het forum zullen discussies worden gevoerd over met name 1) veiligheid en defensie, 2) connectiviteit en 3) wereldwijde uitdagingen. Het forum moet resulteren in concrete initiatieven waarop de EU en Indo-Pacificlanden gaan samenwerken. Voor het forum zullen naast de EU-lidstaten alle ASEAN-landen met uitzondering van Myanmar worden uitgenodigd, alsook andere partnerlanden in Azië, de Pacific, het Midden-Oosten en de Golf, en Oost-Afrika. Het kabinet ondersteunt de uitvoering van de EU-strategie en zet in op capaciteitsopbouw rond internationaal zeerecht en samenwerking op het gebied van cyber. Hierop brengt Nederland relevante expertise en ervaring in.

Mali

De Raad zal tevens spreken over Mali. Op 9 januari jl. kondigde de regionale samenwerkingsorganisatie ECOWAS aanvullende sancties af tegen Mali, nadat de Malinese transitieautoriteiten op 31 december 2021 hadden laten weten dat de transitieperiode tot maximaal vijf jaar verlengd wordt. De sancties bestaan uit het sluiten van alle grenzen tussen de ECOWAS-landen en Mali, het bevriezen van tegoeden van de Malinese staat bij Centrale Banken, het bevriezen van tegoeden van de Malinese staat en staatsondernemingen bij commerciële banken, het opschorten van alle commerciële en financiële transacties tussen ECOWAS-lidstaten

¹ Kamerstuk 21 501-04, nr. 2422.

en Mali en het opschorten van alle financiële hulp en transacties met de financiële instellingen de *African Development Bank* (ABD) en de *ECOWAS Bank for Investment and Development* (EBID). Tijdens de RBZ zal Nederland steun uitspreken voor de uitkomst van de ECOWAS-top en pleiten voor een sterke maar zorgvuldig afgewogen EU-reactie op het aangekondigde uitstel van de transitie. Daarbij zal onder andere worden gekeken naar de mogelijkheid van gerichte sancties van de EU tegen individuen die het transitieproces tegenwerken. Zorgvuldigheid is geboden om verdere escalatie te voorkomen.

Zoals het kabinet eerder aan uw Kamer heeft gemeld, is de Russische private militaire onderneming (PMC) Wagner-groep volgens verschillende bronnen momenteel actief in Mali. In Centraal-Mali kan de aanwezigheid van Russische (para)militaire eenheden bevestigd worden. Voor deze eenheden is onbekend of dit specifiek de Wagner-groep betreft. De Malinese autoriteiten blijven niettemin zowel samenwerking als de mogelijkheid van een samenwerkingsovereenkomst met de Wagner-groep ontkennen en er is geen aanvullende informatie bekend over de eventuele ondertekening van een dergelijke overeenkomst. Nederland zal tijdens de RBZ aandacht vragen voor de gevolgen van deze recente ontwikkelingen voor de EU-inzet in Mali. Het kabinet bepleit dat eventuele maatregelen in verhouding dienen te zijn met de aard en omvang van een eventuele samenwerkingsovereenkomst tussen beide partijen.

Soedan

De Raad zal spreken over de ontstane situatie in Soedan. De militaire staatsgreep van 25 oktober jl. heeft de fragiele overgang van het land naar democratie doen ontsporen. De Soedanese premier Hamdok is op 2 januari jl. afgetreden, te midden van een politieke impasse en wijdverspreide protesten. Zijn besluit kwam zes weken nadat hij op zijn post was teruggekeerd na een akkoord met de leiders van de militaire staatsgreep. De civiele prodemocratische beweging verwierp dat akkoord en grootschalige protesten houden aan, waarbij inmiddels minstens 54 doden zijn gevallen. Door dit toenemend geweld tegen demonstranten en omdat Hamdok niet de ruimte heeft gekregen om een nieuwe civiel-geleide regering te vormen, zag hij zich genoodzaakt af te treden.

In reactie op het aftreden van Hamdok hebben de EU en de Trojka (VS, VK en Noorwegen) een verklaring uitgebracht met daarin de oproep om een inclusieve dialoog op te zetten met alle partijen, met als doel te komen tot een civiele regering die door iedereen wordt geaccepteerd. Inmiddels heeft de VN-missie UNITAMS al aangegeven deze Soedanese dialoog te willen faciliteren. Hiermee zijn de partijen, waaronder ook de militairen, akkoord gegaan.

Nederland steunt de gezamenlijke verklaring van de EU en de Trojka en benadrukt dat op korte termijn het geweld tegen demonstranten moet stoppen. Tevens moeten alle mensen die gevangen zijn genomen na de coup vrij worden gelaten en moeten aanvallen op ziekenhuizen en media door het leger stoppen. Nederland acht het verder van groot belang dat de vredesdialoog daadwerkelijk inclusief zal zijn, en dat ook in de *resistance committees* vrouwen en jongeren worden meegenomen.

Libië

De Raad zal over de huidige situatie en de EU-inzet in Libië spreken. Dit gebeurt in de context van de uitgestelde verkiezingen die op 24 december 2021 waren voorzien. Deze werden op het laatste moment uitgesteld omdat een grondwettelijk kader voor verkiezingen ontbrak, evenals een

eenduidige kieswet. Dat had – onder andere – tot gevolg dat de regels voor deelname aan de verkiezingen onvoldoende duidelijk waren. Na positieve stappen op het vredestraject en een staakt-het-vuren, dat inmiddels ruim een jaar standhoudt, is het uitstel van de verkiezingen een tegenslag en heerst er als gevolg hiervan onzekerheid over het vervolg van het vredesproces. Dit vergroot het risico op nieuwe geweldsescalaties en instabiliteit.

Na de aankondiging van het uitstel benadrukten speciaal adviseur van de VN voor Libië, Stephanie Williams², en HV Borrell³ het belang van het houden van verkiezingen in Libië voor de langdurige vrede en stabiliteit. Het kabinet onderschrijft deze boodschap evenals het belang van de steun van de EU aan de VN, die het Libische vredesproces faciliteert. UNSMIL, de VN-missie in Libië onder aanvoering van speciaal adviseur Williams, is de aangewezen partij om de belangrijkste stakeholders bij elkaar te brengen en een weg vooruit te verkennen. Nederland zal binnen de Raad het belang van eensgezind EU optreden ter ondersteuning van de VN benadrukken alsook het belang van respect voor het vredesproces in Libië door zowel nationale- als internationale actoren.

Syrië

De Raad zal spreken over het voortdurende conflict in Syrië. De oorlog, in eerste plaats de aanhoudende strijd van het Assad-regime tegen de eigen bevolking, heeft geresulteerd in miljoenen vluchtelingen, zowel in Syrië zelf als over de grens, en honderdduizenden doden. Na bijna elf jaar oorlog blijft de algemene veiligheidssituatie in Syrië complex, onvoorspelbaar en is een einde van het conflict nog allerminst in zicht. Het geopolitieke krachtenveld, waar onder meer Rusland, Iran, Turkije en de VS deel van uitmaken, bevindt zich in een delicaat evenwicht. Dit resulteert in een militaire patstelling. Op politiek vlak blijft de noodzakelijke voortgang op het politieke proces conform Veiligheidsraadresolutie 2254 al geruime tijd uit. Ondanks deze impasse zijn de verhoudingen in de regio in beweging; sinds enkele maanden tekenen zich de eerste contouren van regionale toenadering richting het Assad-regime af.

Tijdens de RBZ zal worden gesproken over deze situatie. De Europese Raad heeft in 2017 de strategische doelen ten aanzien van Syrië vastgesteld. Deze zijn onder meer gericht op beëindiging van het conflict door een politieke transitie, het bieden van humanitaire hulp aan de meest kwetsbare Syriërs, het bevorderen van democratie en mensenrechten, en het laten afleggen van verantwoording voor oorlogsmisdaden. Uitgangspunt in het EU-beleid blijft dat pas kan worden gesproken over normalisatie, wederopbouw of sanctieverlichting, indien voldoende voortgang is geboekt op het politieke proces. Tijdens deze bijeenkomst zal de Raad bespreken hoe een eensgezinde EU, binnen het staand beleid, zich kan opstellen ten aanzien van het Syrische conflict in het licht van de recente ontwikkelingen. Vanwege de complexe en geopolitieke aard van het conflict zal de Nederlandse inzet tijdens de RBZ in de eerste plaats gericht zijn op het benadrukken van het belang van EU-eenheid in het Syriëbeleid. Daarnaast acht Nederland het van belang dat de EU in nauwe samenspraak met gelijkgezinde partners handelt.

² <https://unsmil.unmissions.org/statement-special-adviser-secretary-general-libya>.

³ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/109338/libya-statement-high-representative-josep-borrell-postponement-elections_en.

Internationaal humanitair recht

In juni 2021 heeft de Europese Raad het Vierde Implementatierapport⁴ over de bevordering en implementatie van het humanitair oorlogsrecht (*Report on the EU Guidelines on promoting compliance with international humanitarian law*) vastgesteld. Als uitvloeisel van dit rapport zal dit onderwerp tijdens de lunch tijdens de RBZ worden besproken. De Raad zal spreken over hoe de EU diplomatieke en andere instrumenten kan inzetten om respect voor het humanitair oorlogsrecht te bevorderen.

Nederland verwelkomt deze discussie, zeker nu strijdende partijen in conflictsituaties regelmatig het humanitair oorlogsrecht met voeten treden. Nederland zal tijdens deze discussie aandacht vragen voor belangrijke Nederlandse prioriteiten, zoals het tegengaan van de inzet van honger als oorlogswapen en het ter verantwoording roepen van mensen die oorlogsmisdaden plegen.

EU-AU-top

Zoals eerder toegezegd aan uw Kamer informeert het kabinet de Kamer hierbij nader over de aanstaande topontmoeting tussen de staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie en de Afrikaanse Unie (EU-AU top) en de kabinetsinzet daarbij.

Op 17 en 18 februari vindt de zesde EU-AU top plaats in Brussel, onder Frans EU-voorzitterschap. De top volgt op de vijfde EU-AU top in november 2017 in Abidjan en de voorbereidende ministeriële op 25 en 26 oktober jl. in Kigali. In maart 2020 publiceerde de Europese Commissie de mededeling «Naar een brede strategie met Afrika», waarover uw Kamer een kabinetsappreciatie ontving op 24 april 2020.⁵ In juni 2020 volgden Raadsconclusies en in oktober 2020 sprak de Europese Raad over de relatie tussen de EU en Afrika. De top vindt plaats tijdens de zogenaamde «Africa Europe week» (14–18 februari) met naast de EU-AU top zelf een jeugdtop, een *Civil Society Organisations-forum* en het *EU-Africa Business Forum*. Ook zullen er zowel gedurende deze week als en marge van de top side-events worden georganiseerd.

De EU is een belangrijke partner van de AU met historische banden, geografische nabijheid en sterke hulp- en handelsrelaties met AU-lidstaten. Het kabinet hecht veel belang aan de strategische samenwerking met Afrikaanse partners, zeker ook in het licht van toegenomen geopolitieke activiteit van landen als Rusland en China op het Afrikaanse continent. Door een combinatie van factoren, zoals klimaatverandering, toenemende conflicten en de impact van COVID-19, is Afrika verder achterop geraakt bij het bereiken van de SDGs. Ongelijkheid, zowel tussen als binnen landen, en armoede zijn toegenomen. Voor veel van de uitdagingen waar de EU zich mee geconfronteerd ziet is versterkte samenwerking met Afrikaanse partners essentieel. Grensoverschrijdende uitdagingen als klimaatverandering, migratie, terrorisme en de aanpak van COVID-19 zijn zowel voor de EU als de AU prioritaire thema's. Het kabinet onderschrijft dan ook het belang van de top om op hoog politiek niveau de brede EU-AU relatie te versterken en toekomstbestendig te maken. Vooralsnog is deelname aan de top door de Minister-President, de Minister van Buitenlandse Zaken, en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voorzien.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/ihl-report-eu-guidelines-2021/>.

⁵ Kamerstuknummer 21 501-02, nr. 2148.

Er wordt op dit moment gewerkt aan een vooruitblikkende politieke slotverklaring, met daarin onder meer aandacht voor samenwerking op het gebied van armoedebestrijding, economische ontwikkeling en investeringen, vrede en veiligheid, migratie en mobiliteit en samen optrekken. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat op detailniveau over deelonderwerpen zal worden onderhandeld. Ook is een aanzienlijk Europees investeringsplan voorzien om de COVID-19 respons en -herstel te ondersteunen. In samenwerking met de private sector en Europese ontwikkelingsinstellingen zal er fors worden geïnvesteerd in de groene transitie, digitalisering, duurzame economische groei en werkgelegenheid en gezondheid in de context van COVID-19, veelal binnen bestaande budgettaire kaders en financieringsinstrumenten. Nederland draagt via verschillende *Team Europe Initiatives* op het gebied van seksuele rechten en reproductieve gezondheid, jonge ondernemingen in Afrika, digitalisering en het Afrikaanse vrijhandelsakkoord actief bij aan dat investeringspakket. Naar verwachting zal bij de top, onder andere via verschillende thematische ronde tafel sessies, ook aandacht worden besteed aan samenwerking op het terrein van investeringen en banen, veiligheid en stabiliteit, gezondheid, onderwijs, migratie en mobiliteit, multilaterale samenwerking, klimaat, en landbouw en voedselzekerheid. Daarnaast zal de top zeker ook nadrukkelijk in het teken staan van COVID-19 respons en herstel, waarbij Afrikaanse landen naar verwachting aandacht zullen vragen voor de ongelijkheid in wereldwijde vaccinverdeling en intellectueel eigendom en COVID-19 alsook de nadelige sociaaleconomische gevolgen in Afrika indien de WHO doelstelling inzake de wereldwijde COVID-19 vaccinatiegraad niet wordt behaald in 2022. Ook thema's als schuldenproblematiek en klimaatfinanciering zullen waarschijnlijk prioritair zijn voor de Afrikaanse partners.

De afspraken die bij de top zullen worden gemaakt zijn politiek van aard en zijn derhalve wel politiek, maar niet juridisch bindend voor de lidstaten van de EU en de AU. De uitvoering van de te maken afspraken en de aan te nemen slotverklaring zullen in ieder geval ook op geëigende momenten op ministerieel niveau worden besproken, in de aanloop naar een volgende EU-AU top.

Voor het kabinet is het van belang dat de agenda van de top door de EU en de AU gezamenlijk wordt vormgegeven op basis van gedeelde uitdagingen en kansen, passend in het streven om als meer gelijkwaardige partners op te trekken in lijn met de motie Leijten.⁶ Het kabinet heeft de EU tot snelle *outreach* richting Afrikaanse partners aangespoord en is ook bereid daar via het eigen postennet aan bij te dragen.

Inhoudelijk vraagt het kabinet bij de top specifieke aandacht voor verschillende onderwerpen.

Investerings en banen: ten aanzien van economische groei benadrukt het kabinet het belang van de *African Continental Free Trade Area* (AfCFTA) als belangrijke motor voor het bevorderen van werkgelegenheid, investeringen, en handel in en met Afrika. Als ervaringsdeskundige is de EU in staat om deze economische integratie actief te ondersteunen. Daarnaast zal het kabinet aandacht vragen voor private sector ontwikkeling en het bevorderen van het investeringsklimaat, en voor inclusieve economische groei in Afrika, met specifieke aandacht voor de belangen van jongeren en de informele sector die hard is getroffen door de pandemie. Ook het versterken van transport, en logistieke en digitale connectiviteit zal op de top worden besproken en via het Europe Global Gateway investeringspakket worden ondersteund.

⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1618.

Klimaat: Het aanpakken van klimaatverandering is een prioriteit voor het kabinet. De gevolgen van klimaatverandering raken Afrikaanse landen hevig met als gevolg dat armoede en voedselonzekerheid toenemen. Om de wereldwijde klimaatambities te realiseren is EU-samenwerking met de AU dan ook essentieel. De AU is een belangrijke partner op het vlak van adaptatie en weerbaarheid: naar verwachting ook het thema van COP27 in Egypte. Klimaatadaptatie en weerbaarheid dragen ook bij aan de bevordering van stabiliteit en veiligheid in Afrikaanse landen. Vanuit de EU en AU-lidstaten is er grote vraag naar ondersteuning op het gebied van klimaatadaptatie, waarin de EU via het investeringspakket voorziet. De EU voorziet bovendien in nauwe samenwerking met de private sector een investering op onder andere duurzame energie en ecosystemen om de groene transitie in Afrika te ondersteunen. Het kabinet vraagt in aanvulling hierop aandacht voor de waarborging van inclusie, onder andere op het gebied van toegang tot energie.

In het kader van de *COVID-19* pandemie is er EU brede overeenstemming over de noodzaak van solidariteit met Afrikaanse landen. Nederland steunt de Europese inzet op vaccinaties, waaronder via het internationale initiatief COVAX. Om het grote aantal gedoneerde vaccins te beheren en toe te dienen, is het van belang dat de Europese inzet zowel de pandemische paraatheid als de algehele versterking van gezondheidssystemen ten goede komt. Het kabinet vraagt bij de top ook om nadrukkelijke aandacht voor de secundaire gevolgen van de pandemie, vooral op het vlak van toegenomen ongelijkheid voor vrouwen en meisjes. In die context zal het kabinet, onder andere via de organisatie van een side event en door in te zetten op een verwijzing in de slotverklaring, aandacht vragen voor (voldoende financiële steun voor) universele toegang tot *seksuele en reproductieve gezondheid en rechten* (SRGR).

Landbouw en voedselzekerheid: Het kabinet zal aandacht vragen voor «*climate smart*» landbouw en weerbare voedselzekerheid en zal waar mogelijk ook de koppeling leggen met de VN waterconferentie van 2023 waarvan Nederland de co-host is.

Migratie en mobiliteit: Het kabinet hecht aan een duurzame samenwerking met Afrikaanse landen op het gebied van migratie en mobiliteit en ziet de top als een belangrijk moment om op hoog politiek niveau de al bestaande afspraken op dit vlak te bestendigen. De top zal niet het meest geëigende forum worden voor het in detail bespreken van lopende afspraken of samenwerkingsverbanden die in de regel zijn opgezet met afzonderlijke landen, en niet met de AU als geheel. Voor de EU en EU-lidstaten is het van belang dat irreguliere migratie en mensensmokkel worden tegengaan en AU-lidstaten de internationale verplichtingen op het terrein van gedwongen terugkeer naleven. Daarnaast verdienen Afrikaanse landen waardering van de EU voor het hoge aantal vluchtelingen en intern ontheemden dat in Afrika zelf wordt opgevangen.

Veiligheid en terrorismebestrijding: instabiliteit in Afrika raakt direct aan de Europese veiligheidsbelangen. Het bevorderen van de veiligheid in Afrikaanse landen vraagt om een nauwe samenwerking van de EU met zowel de AU als de VN, maar ook met regionale organisaties zoals de G5 Sahel en ECOWAS. Ten aanzien van vrede en veiligheid zal het kabinet aandacht vragen voor versterkte samenwerking op het terrein van cyber, het tegengaan van gewelddadig extremisme, het aanpakken van de grondoorzaken van conflict, en samenwerking op het vlak van zogenaamde *Illicit Financial Flows* om grootschalige corruptie, grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme aan te pakken in lijn met de motie

Brekelmans.⁷ Het kabinet zal ook vragen om meer aandacht voor *spillover* van gewelddadig extremisme vanuit de Sahel naar de kuststaten van West-Afrika.

Als dwarsdoorsnijdend thema zal het kabinet pleiten voor nadrukkelijke *overkoepelende aandacht voor jongeren, werk en onderwijs* in lijn met de motie Koekkoek.⁸ De plannen die bij de top zullen worden afgesproken raken jongeren en toekomstige generaties het meest. Het kabinet benadrukt daarom het belang van het meenemen van perspectieven van Afrikaanse jeugd, en bepleit bovendien, onder andere via ondersteuning van een *side event* van *AU-EU youth hub* en in samenwerking met een Afrikaanse partner, betekenisvolle participatie van jongeren bij de top zelf en de implementatie van de actieagenda.

Het kabinet zal uw Kamer informeren over de uitkomsten van de top.

⁷ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2339.

⁸ Kamerstuk 35 925 XVII, nr. 47.