

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2480

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2022

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Buitenlandse Zaken van 11 april 2022.

Zoals toegezegd tijdens het commissiedebat Raad Buitenlandse Zaken van 6 april jl. ontvangt uw Kamer hierbij ook een antwoord op de nog openstaande vragen die gesteld waren tijdens dit commissiedebat en een toelichting over secundaire sancties.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

VERSLAG RAAD BUITENLANDSE ZAKEN VAN 11 APRIL 2022

Op 11 april jl. vond de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) plaats in Luxemburg. De Minister van Buitenlandse Zaken was hierbij aanwezig. Op de agenda stonden de Russische agressie tegen Oekraïne, Global Gateway en onder *Current Affairs* de Westelijke Balkan, Libië en Mali. Voorafgaand aan de RBZ organiseerde Nederland een informeel ontbijt voor de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten, met als hoofdgast aanklager van het Internationaal Strafhof (ICC), de heer Karim A. Khan, om te spreken over het lopende ICC-onderzoek naar de situatie in Oekraïne. Tijdens dit ontbijt spraken veel lidstaten, waaronder Nederland, hun steun uit voor het ICC-onderzoek. Meerdere lidstaten, waaronder Nederland, zegden concrete extra financiering toe. Nederland en andere lidstaten benadrukten het belang van coördinatie en samenwerking tussen verschillende *accountability* initiatieven om de effectiviteit te waarborgen. Tijdens de RBZ vond ook een informele lunch plaats met de Noorse en IJslandse ministers van Buitenlandse Zaken. Hierbij werd de goede samenwerking en eensgezindheid ten aanzien van de oorlog in Oekraïne benadrukt. Zoals toegezegd tijdens het commissiedebat RBZ van 6 april jl. ontvangt uw Kamer hierbij ook een antwoord op de nog openstaande vragen die gesteld werden tijdens dit commissiedebat en een toelichting over secundaire sancties.

Russische agressie tegen Oekraïne

De Raad stond stil bij de Russische oorlog tegen Oekraïne en besprak welke aanvullende maatregelen de EU in reactie daarop moet nemen. Nederland pleitte, net als een groot aantal andere lidstaten, voor het voorbereiden van aanvullende sancties tegen Rusland om de prijs die Rusland betaalt voor de oorlog in Oekraïne nog verder te verhogen. De energiesector stond hierbij centraal, met name de import van Russische olie, evenals een verzwaring van de financiële sancties. Nederland benadrukte dat geen enkele sanctiemaatregel moet worden uitgesloten. Tegelijkertijd noemde Nederland dat bij eventuele verdere maatregelen in de energiesector de energieleveringszekerheid en het bewaren van de EU-eenheid nauwgezet in het oog moeten worden gehouden.

De Hoge Vertegenwoordiger (HV) en veel lidstaten spraken daarnaast steun uit voor verdere wapenleveranties aan Oekraïne. Ook benadrukten veel lidstaten, waaronder Nederland, het belang van het internationaal blijven isoleren van Rusland door middel van diplomatieke inspanningen richting derde landen en internationale organisaties. De lidstaten waren eensgezind dat de EU bijvoorbeeld duidelijk naar derde landen moet communiceren dat de hogere voedselprijzen het gevolg zijn van de Russische oorlog tegen Oekraïne en niet van de door de EU ingestelde sancties. Tot slot onderstreepten Nederland en veel andere lidstaten het belang van onderzoek naar schendingen van het humanitaire oorlogsrecht in Oekraïne ten behoeve van *accountability*.

Tijdens het Commissiedebat RBZ van 6 april jl. stelde het lid Dassen vragen over de rol van China inzake de oorlog in Oekraïne. Tijdens de EU-Chinatop op 1 april jl. heeft de EU op het hoogste niveau de Chinese regering verzocht om haar invloed bij Rusland aan te wenden om zo spoedig mogelijk tot een staakt het vuren te komen. Dat is het minimale dat van China verwacht mag worden als permanent lid van de VN-Veiligheidsraad. In een gesprek met de Chinese Minister van Buitenlandse Zaken Wang Yi heeft het kabinet eenzelfde boodschap overgebracht.

Global Gateway

De oorlog in Oekraïne en de daaruit volgende discussie over strategische afhankelijkheden op het gebied van energie onderstrepen de noodzaak voor een EU-connectiviteitsstrategie. De Raad was derhalve eensgezind over het geopolitieke belang van een dergelijke strategie (*Global Gateway*-strategie). Nu is het zaak de strategie te implementeren aan de hand van strategische keuzes die zowel vanuit ontwikkelingsperspectief als geopolitieke afwegingen relevant zijn, bijvoorbeeld via het verder uitwerken van de plannen die tijdens de EU-AU Top van 17 en 18 februari jl. en het Indo-Pacific Ministeriële Forum van 22 februari jl. werden aangekondigd. De *Global Gateway*-strategie richt zich met name op de nabuurschapsgebieden, inclusief de Westelijke Balkan, Afrika en de Indo-Pacific regio.

Mede in de context van de discussie over strategische autonomie sprak de Raad over een versterkte inzet op (groene) energie en voedselzekerheid binnen de bestaande thematische prioriteiten van *Global Gateway*. Het voorstel van de Commissie om samenwerking op het gebied van connectiviteit met gelijkgestemde partners als bijvoorbeeld de VS en Japan te intensiveren, vond veel weerklank onder de lidstaten.

De lidstaten waren eensgezind over de noodzaak de private sector beter te betrekken bij *Global Gateway*. Het is zaak dat het aangekondigde dagelijks bestuur (*Global Gateway Board*) zo snel mogelijk gevormd wordt en dat lidstaten daarin een rol krijgen. De Commissie gaf aan op de samenstelling en inrichting van dit bestuur terug te zullen komen.

Hierbij ontvangt de Kamer zoals toegezegd een schriftelijke beantwoording van de vragen gesteld door de leden Sjoerdsma, Brekelmans en Dassen over *Global Gateway* tijdens het Commissiedebat RBZ van 6 april jl. Het *Global Gateway* project is nog in ontwikkeling: een fundamentele hervorming is daarom op dit moment niet opportuun. De *Global Gateway Board* in oprichting wordt het orgaan dat strategische sturing zal geven aan het overkoepelende *Global Gateway* programma. De *Board* zal, zoals voorzien in de gezamenlijke mededeling, strategisch sturen op de doelstellingen van *Global Gateway*. Nederland is er geen voorstander van partnerlanden te dwingen tot een keuze. Dit werkt averechts en zal de geopolitieke slagkracht van *Global Gateway* juist ondermijnen. Chinese of Russische inschrijvingen op *Global Gateway* aanbestedingen zijn niet bij voorbaat uit te sluiten omdat dit in strijd zou zijn met bestaande internationale aanbestedingsregels. Tegelijkertijd voorziet de gezamenlijke mededeling wel in dusdanige *checks and balances*, zoals uitsluiting van biedingen die abnormaal laag zijn of met buitenlandse subsidies tot stand zijn gekomen. Zoals door het lid Dassen benoemd, is het wereldwijde investeringstekort voor infrastructuur zeer omvangrijk en zal de EUR 300 miljard onder het *Global Gateway* programma onvoldoende zijn om het tekort te dichten. Desalniettemin zal het pakket een belangrijke bijdrage leveren aan connectiviteitsinvesteringen in partnerlanden. Verder is de programmering voor *Global Gateway* momenteel nog gaande en wordt hierbij aangesloten bij de dialoog tussen de EU en partnerlanden. Tijdens de recente EU-AU top heeft de EU een *Global Gateway* Investeringspakket gepresenteerd, met verschillende «flagship»-projecten. Nederland pleit bij de opvolging van de EU-AU top voor goede afstemming met de Afrikaanse Unie en individuele Afrikaanse landen.

Current Affairs

Westelijke Balkan

De Westelijke Balkan werd toegevoegd aan de agenda vanwege aanhoudende spanningen in Bosnië-Herzegovina. De voortdurende blokkade van de staatsinstellingen door het Bosnisch-Servisch leiderschap van de Republika Srpska, in combinatie met de retoriek en acties gericht op afscheiding, ondermijnen de stabiliteit van Bosnië-Herzegovina als eenheidsstaat. De Commissie onderstreepte dat de komende verkiezingen volgens planning en zonder boycot moeten plaatsvinden. Een groot aantal landen noemde ook het belang van voortgang in het uitbreidingsproces, met name voor Noord-Macedonië en Albanië, als prioriteit voor stabiliteit in de regio. 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. Het kabinet onderstreept het belang van blijvende aandacht voor de regio, te meer vanwege de Russische oorlog tegen Oekraïne. Op de RBZ van mei zal de Westelijke Balkan naar verwachting als een volledig agendapunt worden besproken.

Libië

De Raad sprak over de institutionele crisis in Libië, die is ontstaan door de installatie van een parallelle regering. Als gevolg daarvan groeien de spanningen en het risico op escalatie. Daarnaast werden zorgen uitgesproken over de militaire aanwezigheid van Rusland. Het is positief dat meerdere Libische politieke leiders zich hebben uitgesproken tegen die aanwezigheid. Meerdere lidstaten benadrukten dat de EU moet blijven aandringen op dialoog en verkiezingen. De Commissie benoemde dat er nog voor de zomer schepen aan de Libische kustwacht geleverd zullen worden. Wat Nederland betreft dient versterking van de capaciteit van de Libische kustwacht verbonden te zijn met inzet op de verbetering van de mensenrechtensituatie van migranten en vluchtelingen in Libië.

Mali

De Raad besprak de politieke en veiligheidssituatie in Mali, die steeds zorgelijker wordt. De Malinese transitieautoriteiten hebben geen garanties gegeven ten aanzien van het vrij functioneren van de EU-missies binnen hun mandaat. Evenmin hebben zij waarborgen geboden ten aanzien van de omgang met milities en private militaire ondernemingen, zoals Wagner Group. Daarbij komen de gerapporteerde mensenrechtenschendingen door het Malinese leger, waarbij volgens diverse berichten ook Russische paramilitairen betrokken zouden zijn. Tegen die achtergrond bekrachtigde de Raad het besluit om de meest gevoelige activiteiten van de EU-veiligheidsinzet in Mali op te schorten. Hiermee worden de operationele trainingsactiviteiten, zoals gevechtstrainingen, van EUTM Mali en EUCAP Sahel Mali aan het Malinese leger en de Nationale Garde opgeschort. De voorziene steun aan het Malinese leger onder de Europese Vredesfaciliteit (EPF) wordt eveneens grotendeels opgeschort. Gezien de verschillende visies tussen de EULS was dit compromis het hoogst haalbare. Het kabinet blijft bij het standpunt dat het in de huidige context onwenselijk is om door te gaan met het trainen en ondersteunen van het Malinese leger via de EUTM Mali en het EPF. In de komende maanden vindt een tussentijdse strategische herziening van de EU-veiligheidsinzet in Mali en de bredere Sahelregio plaats. Een geloofwaardige en effectieve voortzetting van de inzet van de EU-missies in Mali is wat Nederland betreft alleen mogelijk als er politieke en veiligheidsvoorwaarden overeengekomen worden. Daarbij kan worden gedacht aan voorwaarden

in relatie tot de transitieperiode, de inzet van Russische paramilitairen en de bewegingsvrijheid van de missie.

Het aantal kritische signalen dat VN-missie MINUSMA in haar mandaatuitoefening en bewegingsvrijheid wordt beperkt neemt toe. De Malinese transitieautoriteiten leggen restricties op aan de toegang tot delen van het luchtruim boven Centraal-Mali. Tevens stellen zij de voorwaarde vooraf inzage te krijgen in het vluchtschema van MINUSMA. Individuele vluchten dienen 36 uur van tevoren te worden aangemeld, met uitzondering van medische evacuatievluchten. Deze kunnen na aanmelding onmiddellijk worden uitgevoerd. Zoals overal ter wereld gebruikelijk behoudt de lokale autoriteit het recht te besluiten over het gebruik van het eigen luchtruim. De Malinese autoriteiten kunnen vluchten dus weigeren. Het Nederlandse C130-transportvliegtuig heeft sinds 21 januari (Kamerstuk 29 237, nr. 177) alle vooraf afgesproken vluchten weer kunnen uitvoeren. De VN-missie geeft aan dat binnen de huidige context vooralsnog voldoende mogelijkheden zijn haar mandaat uit te voeren, inclusief ten aanzien van de bemiddelende rol die MINUSMA speelt in de politieke transitie.

Het kabinet maakt hierbij van de gelegenheid gebruik uw Kamer te informeren over het verzoek van de Verenigde Naties om de huidige Nederlandse bijdrage met een tactische transporteenheid aan de missie MINUSMA te verlengen met een periode van twaalf weken, tot en met 14 augustus 2022. Het kabinet heeft het verzoek onderzocht en geconcludeerd dat een dergelijke verlenging niet haalbaar is. De C-130 is benodigd in het gereedstellingsproces van het tactisch luchttransport van Defensie, onder meer vanwege de situatie in Oekraïne. De bijdrage van het Nederlandse C-130 detachement zal derhalve conform eerdere besluitvorming in mei 2022 worden afgerond.

Tijdens de RBZ werd ook gesproken over de recent gerapporteerde mensenrechtenschendingen in Moura. Verschillende lidstaten uitten grote zorgen. De Raad onderstreepte het belang van nader onafhankelijk onderzoek en adequate toegang van de VN-missie MINUSMA tot het gebied. Ook Nederland heeft opgeroepen tot onafhankelijk en onpartijdig onderzoek. De Malinese transitieautoriteiten hebben nog geen toestemming verleend aan MINUSMA voor onderzoek naar vermeende mensenrechtenschendingen in Moura. Nederland zet zich zowel diplomatiek als via concrete programmabijdragen in voor het versterken van de Malinese strafrechtketen en de toegang tot recht.

Volgens recente berichtgeving zouden de Malinese transitieautoriteiten en de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) naar een compromis toewerken over een acceptabel transitietijdspad. De onderhandelingen duren vooralsnog voort. Ondanks het Algerijnse voorstel om te bemiddelen tussen ECOWAS en de Malinese transitieautoriteiten is de Afrikaanse Unie aangewezen als bemiddelaar tussen de partijen. Het kabinet is niet bekend met een rol van Algerije bij de presentie van Russische private militairen in Mali.

De steeds zorgelijker wordende situatie in Mali vergt een zorgvuldige afweging van de Nederlandse inzet aldaar. Voor het kabinet staat voorop dat stabiliteit in de Sahel van onverminderd belang blijft voor Nederland en de EU. Zo moet voorkomen worden dat instabiliteit uit de Sahel zich verspreidt naar de West-Afrikaanse kustlanden. Nederland ziet het belang van blijvend engagement met Mali. Tegelijkertijd kan er geen sprake zijn van *business as usual* ten aanzien van de veiligheidsinzet in Mali. Het kabinet houdt de ontwikkelingen nauwlettend in de gaten en voert de komende periode intensief overleg met alle betrokken partners, waaronder VN, EU en bondgenoten, zoals Duitsland en Frankrijk. In het

licht van de actuele ontwikkelingen beziet Nederland wat de opties zijn om bij te blijven dragen aan de stabiliteit in de Sahelregio. Het kabinet zal uw Kamer hierover informeren.

Toezegging secundaire sancties

Nederland stelde tijdens de RBZ voor om secundaire sancties tegen landen betrokken bij ontwijking van de sancties tegen Rusland te onderzoeken. Dit voorstel kon echter niet rekenen op bijval van de andere leden van de Raad. Zoals toegezegd tijdens het Commissiedebat RBZ van 6 april jl. stuurt het kabinet uw Kamer hierbij informatie toe over de werking van secundaire sancties. Sancties zijn direct gericht op een bepaald subject, bijvoorbeeld een staat, een regime, een persoon of een entiteit. Dit is het primaire subject van de sanctie. Dit subject dient gekoppeld te worden aan de criteria die zijn vastgelegd in het desbetreffende sanctieregime. Bij het plaatsen van een persoon of entiteit op een sanctielijst moet deze koppeling aannemelijk worden gemaakt in de motivatie van de Raad van de EU. Het subject kan dit aanvechten voor het EU Gerecht.

Bij secundaire sancties wordt een natuurlijke of rechtspersoon gedwongen te voldoen aan het sanctieregime terwijl de sancties niet direct tegen hen gericht zijn. Hierbij richten de gevolgen van een sanctieregime zich dus op het secundaire subject. Indien zij nalaten hier gevolg aan te geven, bijvoorbeeld door zaken te doen met de primaire subjecten, kunnen zij hiervoor bestraft worden. Eén van de maatregelen tegen secundaire subjecten die niet voldoen aan het sanctieregime, is hen op de sanctielijst te plaatsen. Daarmee worden ook zij onderworpen aan de sanctiemaatregelen gericht op het primaire subject, zoals het bevroren van tegoeden die zich in de EU bevinden. Voor personen en bedrijven die geen of weinig belangen in de EU hebben, zal dit vooral een symbolische/politieke maatregel zijn. Een andere optie is de bestaande sancties buiten het grondgebied van de EU te handhaven, bijvoorbeeld door niet-naleving strafbaar te stellen en boetes op te leggen tegen bedrijven in derde landen die in strijd handelen met EU-sancties. Dergelijke extraterritoriale uitoefening van rechtsmacht is in strijd met het internationaal recht indien er geen wezenlijk verband bestaat tussen de actor die sancties oplegt en het secundaire subject. In het geval van de EU kan een dergelijk wezenlijk verband bijvoorbeeld bestaan uit het feit dat een natuurlijk persoon onderdaan is van een lidstaat of rechtspersonen, entiteiten of lichamen volgens het recht van een lidstaat zijn erkend of opgericht. Nederland spreekt zich uit tegen de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht indien die in strijd is met het internationaal recht. Meer onderzoek is nodig om te bezien op welke manier de extraterritoriale uitoefening van rechtsmacht zou passen binnen zowel de juridische beginselen van de EU als het internationaal recht.