
Vergaderjaar 2021–2022

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1756

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2021

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister-President, de geannoteerde agenda aan voor de Europese Raad en de Top van het Oostelijk Partnerschap van 15 en 16 december 2021.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen

GEANNOTEEERDE AGENDA VAN DE EUROPESE RAAD, TOP VAN HET OOSTELIJK PARTNERSCHAP EN EUROTOP VAN 15 EN 16 DECEMBER 2021

Op woensdag 15 en donderdag 16 december 2021 vinden de Top van het Oostelijk Partnerschap en een Europese Raad (ER) plaats in Brussel¹. En marge van de ER zal er een Eurotop plaatsvinden. De ER zal naar verwachting spreken over COVID-19, crisismanagement en weerbaarheid, energieprijzen, veiligheid en defensie, de externe dimensie van migratie en externe betrekkingen (Belarus, EU-AU en naar verwachting Ethiopië). Gelet op de actuele ontwikkelingen zal de ER mogelijk ook spreken over de situatie aan de grens tussen Oekraïne en Rusland. De Minister-President is voornemens deel te nemen aan beide vergaderingen.

Europese Raad

COVID-19

Met betrekking tot COVID-19 zal de bespreking in de ER, mede in het licht van de opkomst van de omikronvariant, zich naar verwachting toespitsen op de coördinatie van maatregelen ten aanzien van reizen binnen en naar de EU. Nederland acht het van belang om reismaatregelen ter bestrijding van het virus in Europees verband te coördineren. Conform de kabinet-sappreciaties² van de Raadsaanbevelingen die de Kamer toegingen, zet het kabinet zich hiervoor in. Ten aanzien van het reizen binnen de EU is de kabinetsinzet om het gebruik van het Digitaal Corona Certificaat (DCC) voor reizen zo veel mogelijk te coördineren zodat het vrij verkeer op een veilige manier in stand kan worden gehouden. Voorts zet Nederland zich ervoor in dat de EU voor alle inreizigers, zolang noodzakelijk vanwege nieuwe varianten van zorg, een test verplicht stelt, ongeacht het land van vertrek, om zo beter zicht te houden op varianten van zorg en verspreiding ervan te vertragen.

Ook zal naar verwachting gesproken worden over internationale solidariteit. Ten aanzien hiervan steunt het kabinet de Europese inzet op vaccindonaties, met name via COVAX. De opkomst van de omikronvariant bevestigt het belang van een hogere wereldwijde vaccinatiegraad. Inmiddels zijn 118 miljoen vaccindonaties vanuit de Europese lidstaten geleverd aan partnerlanden, overwegend via COVAX. Naar verwachting zullen de leveringen oplopen tot 248 miljoen aan het einde van 2021. In totaal streeft de EU naar opgeteld 700 miljoen doses ter donatie per half 2022. Nederland heeft 22,5 miljoen vaccins aan COVAX gecommitteerd en 4,2 miljoen bilateraal gedoneerd. Daarnaast is het vergroten van «*country readiness*» en het versterken van gezondheidssystemen in partnerlanden cruciaal voor succesvolle vaccinatiecampagnes. Nederland zal dit tijdens de ER benadrukken en aandacht vragen voor financiering van de verschillende pijlers van *Access to COVID-19 Tools-Accelerator (ACT-A)*. Ten aanzien van discussies over intellectueel eigendom en COVID-19 in de Wereldhandelsorganisatie zal Nederland in EU-verband blijven aandringen op het voeren van proactieve en constructieve onderhandelingen.

Crisismanagement en weerbaarheid

Tijdens de ER zal tevens de verbetering van de collectieve paraatheid, reactievermogen en veerkracht van de EU bij toekomstige crises aan de orde komen. Hierbij zal worden voortgebouwd op de raadsconclusies over

¹ Delegates Portal: ST 13648 (conceptconclusies)

² Kamerstuk 25 295, nr. 1623 en Kamerstuk 22 112, nr. 3246

dit thema die tijdens de RAZ van 23 november jl. zijn aangenomen³. Nederland vindt het belangrijk dat politieke sturing vanuit de lidstaten bij sector-overstijgende crisisbeheersing wordt verstevigd en geoptimaliseerd door voort te bouwen op het *Integrated Political Crisis Response*-mechanisme (IPCR). Tevens acht Nederland het vinden van de juiste aansluiting van nationale crisisstructuren bij die van de EU en de noodzakelijkheid tot het verbeteren van strategische crisiscommunicatie belangrijk. Ook zal Nederland het belang van het functioneren van de interne markt ten tijde van crisis blijven benadrukken. Om te leren van de crisis heeft Nederland gepleit voor een (onafhankelijke) evaluatie van het functioneren van de interne markt tijdens de crisis. Dit geldt ook voor de gezamenlijke aankoop van vaccins, conform de motie van het lid Leijten.⁴

Energieprijzen

De ER zal verder spreken over energieprijzen als vervolg op de discussie tijdens de ER van 21-22 oktober jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1742). Basis van de bespreking vormen de medio november verschenen eerste resultaten van twee onderzoeken: 1) de hoge energieprijzen en het functioneren van de elektriciteitsgroothandelsmarkt⁵ door de Europese toezichthouder op energiemarkt (ACER) en 2) het functioneren van het Europees systeem voor emissiehandel (ETS) door de Europese autoriteit voor de effectenmarkten (ESMA)⁶. Het kabinet onderschrijft de voorlopige conclusies van ACER dat het huidige marktontwerp een prikkel geeft aan investeringen in flexibiliteit en daarmee de energietransitie faciliteert en bijdraagt aan de betaalbaarheid en leveringszekerheid van het energiesysteem. Ook onderschrijft het kabinet de voorlopige conclusie van ESMA dat er geen aanwijzingen voor manipulatie van de ETS-prijs zijn.

Het kabinet is voorstander van ruimte voor lidstaten om nationaal niveau maatregelen te nemen op de korte termijn om de gevolgen van de gestegen energieprijzen tegen te gaan. Nederland verwelkomt in dit kader de Commissiemededeling van 13 oktober jl. die hiertoe handvatten bevat.⁷ Daarnaast is het kabinet zoals bekend voorstander van het vergroten van energiezekerheid op de middellange termijn door het verder versterken van de Europese interne energiemarkt en verdere diversificatie van aanvoerroutes, energieleveranciers en energiebronnen, zeker ook via de energietransitie. Het Europees klimaatbeleid, zoals voorgesteld in de *Green Deal* en het *Fit-for-55*-pakket, zal een belangrijke rol moeten spelen bij het geleidelijk verminderen van afhankelijkheden van fossiele energiebronnen. Nederland pleit voor verdere bespreking van dit onderwerp in de Energieraad op basis van definitieve resultaten van het ACER-onderzoek die in april worden verwacht. Waarschijnlijk komt de Europese Commissie medio december met haar decarbonisatie wetgevingspakket waarin mogelijk voorstellen zijn opgenomen over vrijwillige gezamenlijke gasinkoop en -opslag. De Commissie kondigde in haar toolbox van 13 oktober jl. aan hiernaar te kijken. Het kabinet zal deze voorstellen bestuderen en zal de Kamer een appreciatie hierover doen toekomen.

Voorafgaand aan de Energieraad van 2 december jl. heeft Nederland met gelijkgestemde lidstaten een verklaring uitgebracht waarin de resultaten van het ACER-onderzoek onderschreven worden. Hierin wordt de

³ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2430

⁴ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1659

⁵ ACER's Preliminary Assessment of Europe's high energy prices and the current wholesale electricity market design.pdf (europa.eu)

⁶ esma70-445-7_preliminary_report_on_emission_allowances.pdf (europa.eu)

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3247

noodzaak herhaald van het verder werken aan de integratie van de energiemarkt, de energietransitie, de implementatie van *Fit-for-55*-pakket en tegen het ingrijpen in de werking van de energiemarkt gepleit omdat dit de leveringszekerheid op het spel zet en het negatieve gevolgen heeft voor de energietransitie. Sommige andere lidstaten benadrukken juist wel het belang van hervormingen op de energiemarkt.

Mogelijk wordt onder dit agendapunt ook gesproken over de taxonomie. Het kabinet zal daarbij recht doen aan de motie van de leden Erkens en Thijssen (Kamerstuk 32 813, nr. 761). De Kamer zal zo spoedig mogelijk nader worden geïnformeerd via het verslag van de Energieraad van 2 december jl.

Veiligheid en defensie

De ER bespreekt de eerste conceptversie van het EU Strategisch Kompas, dat de Hoge Vertegenwoordiger (HV) op 9 november jl. deelde met de lidstaten. Deze versie werd reeds besproken tijdens een gezamenlijke bijeenkomst van de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2420) en de RBZ Defensie op 15 november jl. (Kamerstuk 21 501-28, nr. 228) De geannoteerde agenda hiervoor bevatte de Nederlandse inzet op hoofdlijnen.⁸ Het verslag is de Kamer op 17 november jl. toegegaan.⁹

In het licht van recente geopolitieke ontwikkelingen, de verslechterde veiligheidssituatie in regio's nabij Europa, en snelle opkomst van nieuwe en hybride dreigingen, acht Nederland verdere versterking van het Europese defensiebeleid wenselijk en nodig. Nederland steunt in grote lijnen het eerste concept Strategisch Kompas zoals gepresenteerd door de HV. Het concept bevat, conform de Nederlandse inzet, een goede balans tussen ambitie en realisme en tussen noodzaak van de EU om alleen op te kunnen treden, naast de wens om met partners te handelen waar mogelijk. Nederland acht het van groot belang dat de ontwikkeling van het Strategisch Kompas coherent verloopt met de herziening van het strategisch concept van de NAVO. Nederland zet daarom – in nauwe samenwerking met Europese partners – in op de aanname van een nieuwe gezamenlijke EU-NAVO verklaring, voordat het Strategisch Kompas door de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie wordt aangenomen in maart 2022.

Zoals toegezegd tijdens het Commissiedebat RAZ van 16 november jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2429) ontvangt uw Kamer op korte termijn een uitvoerige weergave en kabinetsappreciatie van de eerste conceptversie van het Strategisch Kompas.

Migratie (externe dimensie)

Met betrekking tot migratie zal de ER zich naar verwachting met name op de externe dimensie van migratie richten. Hierbij zal de opvolging van de ER-conclusies van juni en oktober jl. aan bod komen. Op verzoek van de ER in juni heeft de Commissie Actieplannen opgesteld voor acht prioritaire landen van herkomst en transit in het kader van de partnerschappen zoals uiteengezet in het Pact voor Asiel en Migratie. In oktober riep de ER de Commissie en de HV o.a. op om, waar nodig samen met de lidstaten, deze actieplannen operationeel te maken en uit te voeren in samenwerking met partnerlanden. Verder sprak de ER de verwachting uit dat de actieplannen worden onderbouwd met concrete tijdsschema's en adequate financiële steun en werd het verzoek aan de Commissie herhaald om aan de ER verslag uit te brengen over haar voornemens in

⁸ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2412

⁹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2420

dit verband. Ook riep de ER de Commissie op om met spoed voorstellen in te dienen en financiering vrij te maken voor activiteiten langs de migratieroutes en hierover regelmatig verslag uit te brengen aan de Raad. De ER stelde vast dat er zo goed mogelijk gebruik moet worden gemaakt van ten minste tien procent van de financiële middelen uit het brede externe financieringsinstrument NDICI voor acties gerelateerd aan migratie en ontheemding, evenals van financiering in het kader van andere instrumenten.

Nederland waardeert de stappen van de Commissie tot dusver en zal conform de inzet zoals vastgelegd in het BNC-fiche,¹⁰ blijven aandringen op verdere concretisering en implementatie van de actieplannen met versterkte coördinatie en concrete doelen, waarbij effectief gebruik wordt gemaakt van relevante instrumenten. Hierbij kan de EU-gecoördineerde aanpak richting derde landen in het kader van de Belarus crisis als inspiratie dienen. Effectieve inzet van financieringsinstrumenten zoals NDICI (waarbinnen 10% voor migratie en ontheemding bestemd is) is van belang om noden te adresseren en de inzet op de partnerschappen te ondersteunen. Nederland ziet verder graag dat inspanningen om secundaire bewegingen te beperken wordt besproken, mede met oog op de ER-conclusies van oktober 2021.

Externe betrekkingen

Belarus

De ER zal stilstaan bij de situatie in Belarus, waarbij naar verwachting in het bijzonder gesproken zal worden over de door het regime van Loekasjenko georkestreerde irreguliere migratiestroom naar de EU. Zoals ook aan de Kamer werd meegedeeld in de geannoteerde agenda voor de RBZ¹¹ is op 2 december jl. het vijfde sanctiepakket tegen Belarus formeel aangenomen. Dit pakket is zowel gericht tegen de voortgaande interne repressie in Belarus, als tegen de irreguliere migratiestroom naar de EU. Nederland zal conform de inzet voor de RBZ pleiten voor een spoedige start met de voorbereiding van een zesde pakket sancties, om druk te houden op het regime in Belarus, en andere actoren die irreguliere migratie faciliteren.

Het ligt in de lijn der verwachting dat ook gesproken zal worden over de verschillende recente voorstellen die de Commissie deed om instrumentalisatie van migratie tegen te gaan. Nederland veroordeelt de instrumentalisatie van migratie en waardeert de proactieve houding van de Commissie. De Kamer werd reeds geïnformeerd over de kabinetsappreciatie van de mededeling waarin de Commissie de acties en middelen uiteenzet die zij heeft hebben ingezet om instrumentalisatie door statelijke actoren tegen te gaan¹². De Kamer zal via het gebruikelijke BNC-traject geïnformeerd worden over het tegelijkertijd gepubliceerde wetgevende voorstel om sancties op te kunnen leggen tegen vervoerondernemers die betrokken zijn bij mensenhandel of mensensmokkel en het Commissievoorstel van 1 december jl. voor een Raadsbesluit op grond van art. 78(3) VWEU met voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen. Het kabinet zal dit laatste voorstel bezien in het licht van de integrale migratieagenda, ook zal nadrukkelijk worden gekeken naar de waarborgen op het recht op asiel en non-refoulement.

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 2958

¹¹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2434

¹² Kamerstuk 32 317, nr. 723

Nederland zal ook benadrukken dat de situatie van de Belarussische bevolking niet mag worden overschaduwd door deze migratiestroom. Het is van belang dat de EU een versterkte inzet blijft plegen op het ondersteunen van het maatschappelijk middenveld, mensenrechtenverdedigers en onafhankelijke journalisten in Belarus.

Oekraïne

In het licht van de actuele ontwikkelingen zal de ER ook spreken over de spanningen aan de grens tussen Oekraïne en Rusland in verband met de militaire troepenopbouw door Rusland. Nederland zal daarbij herhalen dat het de soevereiniteit, territoriale integriteit en onafhankelijkheid van Oekraïne steunt. Nederland zal tevens zijn zorgen uitspreken over de kwalijke rol die Rusland in de regio speelt en zal pleiten voor de-escalatie van de situatie aan de grens tussen Oekraïne en Rusland.

EU-AU

De ER zal de voorbereiding van de zesde EU-AU top bespreken, die op 17–18 februari 2022 in Brussel gepland staat. Met de top wordt beoogd het EU-Afrika partnerschap verder te versterken. Nederland vindt het belangrijk dat de EU-AU relatie gebaseerd is op een gedeelde agenda. Daartoe is het noodzakelijk om tijdig *outreach* te doen naar de AU.

In maart 2020 publiceerde de Europese Commissie de mededeling «Naar een brede strategie met Afrika¹³.» In juni 2020 volgden Raadsconclusies en in oktober 2020 sprak de Europese Raad (Kamerstuk 21 501–20, nr. 1620) over de relatie tussen de EU en Afrika. Daarmee is een basis gelegd voor het intensiveren van de Europese samenwerking met Afrika als gelijkwaardige partners op thema's als vrede en veiligheid, migratie, handel en investeringen en klimaat.

Als uitkomst van de top is een slotverklaring voorzien die de samenwerking voor het komende decennium vorm moet geven. Nederland zal inzetten op intensievere samenwerking ten behoeve van de COVID-19 respons en -herstel, onder meer door versterking van gezondheidssystemen en een focus op duurzame banen en investeringen (onder andere in connectiviteit); het vergroten van de voedselzekerheid in Afrika via landbouw en met oog voor de klimaatdimensie; het versterken van de gezamenlijke inzet en de samenwerking met regionale organisaties in met name de Sahel en de Hoorn van Afrika op veiligheid en terrorismebestrijding; het herbevestigen van wederzijds commitment op migratiesamenwerking, inclusief terugkeer; en het op een betekenisvolle manier betrekken van jongeren in deze initiatieven en in de voorbereiding van de top zelf.

Ethiopië

De ER zal mogelijk spreken over de verdere verslechtering van het conflict in Ethiopië. Een hernieuwd offensief van het federale leger heeft op dit moment de dreiging van een inname van de hoofdstad Addis Ababa door oppositiebeweging *Tigray People's Liberation Front* af doen nemen. Gevechten gaan echter onverminderd door, en de humanitaire situatie in Tigray, alsmede de aangrenzende Afar en Amhara regio's blijft verslechteren. Er zijn aanhoudende berichten over grootschalige mensenrechtenschendingen door alle partijen, in verschillende delen van het land.

¹³ EUR-Lex – 52020JC0004 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

Het kabinet blijft van mening dat de EU alle beschikbare instrumenten, inclusief individuele sancties en een wapenembargo, moet inzetten om tot een onmiddellijk staakt het vuren, humanitaire toegang, en een politieke oplossing van het conflict te komen. De rol van landen in de regio en de Afrikaanse Unie moet daarbij centraal staan. Nederland is voornemens dit op te brengen tijdens de Europese Raad. Nederland is in nauw contact met andere EU lidstaten en gelijkgezinden over de veiligheidssituatie in Ethiopië.

Top van het Oostelijk Partnerschap

Op 15 december vindt de top van het Oostelijk Partnerschap (OP) plaats. Tijdens deze top zullen de regeringsleiders van de EU-lidstaten en de OP-landen (met uitzondering van Belarus) bijeenkomen te Brussel. De Minister-President is voornemens aan deze top deel te nemen. Naar verwachting zal tijdens de OP-Top een gezamenlijke verklaring worden aangenomen.

Het OP betreft een samenwerkingsverband van de EU met de oostelijke buurlanden Georgië, Moldavië, Oekraïne, Armenië, Azerbeidzjan en Belarus. Binnen het OP zijn twee sporen ontwikkeld: het bilaterale spoor waarin de EU samenwerkt met de OP-landen afzonderlijk, en het multilaterale spoor waarin de EU met de zes partnerlanden samenwerkt. Het multilaterale spoor is gericht op het uitwisselen van ervaringen en het bevorderen van samenwerking op verschillende terreinen (onder meer op het gebied van economische samenwerking, energie, democratisering en goed bestuur, contact tussen samenlevingen). Tijdens deze top zal dit multilaterale spoor centraal staan en zullen de regeringsleiders spreken over deze gezamenlijke samenwerking.

Het kabinet acht het OP een belangrijk instrument voor het bevorderen van stabiliteit en welvaart langs de oostgrens van de EU. Een belangrijke prioriteit voor Nederland is de implementatie van hervormingen op diverse terreinen, zoals rechtsstaat, mensenrechten en fundamentele vrijheden door partnerlanden.

Vooruitgang op deze punten is van groot belang voor de stabiliteit, weerbaarheid en welvaart in deze landen. Nederland hecht daarbij veel waarde aan de handhaving van het conditionaliteitsprincipe: de OP-landen kunnen op inhoudelijke en financiële steun van de EU rekenen op voorwaarde dat ze gecommitteerd blijven aan de overeengekomen hervormingsagenda waarvan democratisering, de rechtsstaat en mensenrechten een belangrijk deel uitmaken. Andersom geldt dit principe ook: wanneer landen minder gecommitteerd zijn aan deze belangrijke onderwerpen, kunnen zij op minder steun rekenen. Nederland heeft zich in de aanloop naar de OP-Top hardgemaakt voor de handhaving van dit principe, alsook het versterken van de monitoring van de voortgang van hervormingen. Dit beleid is in lijn met motie van de leden Ceder en Van der Staaij¹⁴, die het kabinet als ondersteuning van staand beleid interpreteert. Nederland onderschrijft de EU-inzet ten aanzien van duurzame economische groei, werkgelegenheid en welvaart, zoals geformuleerd in het OP-werkprogramma. Dit is op de lange termijn een belangrijke voorwaarde voor duurzame stabiliteit en welvaart in de regio. Nederland steunt ook de focus op zaken als verbetering van het milieu, behoud van biodiversiteit en het tegengaan van klimaatverandering. Juist op deze onderwerpen is de EU-samenwerking met de oostelijke bureaus ook van groot belang.

¹⁴ Kamerstuk 35 925 V, nr. 38

Belarus zal niet aanwezig zijn bij deze top; de EU heeft zijn betrekkingen met de Belarussische overheid afgeschaald tot louter functionele samenwerking waar dat echt nodig is. Voor meer detail over de kabinetsinzet ten aanzien van de OP-regio verwijs ik u naar de brief¹⁵ die uw Kamer op 4 november jl. ontving.

Eurotop

En marge van de ER zal een Eurotop plaatsvinden. De Eurotop zal onder andere spreken over de economische situatie. Hoewel uit de herfststraming van de Europese Commissie blijkt dat de economieën en overheidsfinanciën zich in de meeste landen van de eurozone sneller herstellen dan in het voorjaar werd verwacht, blijven de ontwikkelingen met onzekerheid omgeven. Daarnaast zal de verdere ontwikkeling van de kapitaalmarktunie besproken worden, waarbij regeringsleiders naar verwachting de publicatie van het kapitaalmarktunie wetgevingspakket van 25 november jl. zullen verwelkomen. De Kamer zal over dit pakket via een BNC-fiche worden geïnformeerd. Het kabinet hecht groot belang aan de verdere verdieping van de kapitaalmarktunie en zet zich daar actief voor in. Tenslotte zal de Eurotop naar verwachting stilstaan bij de ontwikkelingen rondom de bankenunie. De voorzitter van de Eurogroep zal de regeringsleiders van een update voorzien. Er wordt gewerkt aan een werkplan om richting te geven aan de vervolgstappen op de vier werkstromen binnen het bankenuniedossier: het Europees Depositogarantiestelsel (EDIS), de herziening van het crisisraamwerk voor falende banken, omgang met grensoverschrijdende banken en de weging van staatsobligaties (RTSE). Tijdens de Eurogroep van juni jl. is afgesproken om meer tijd te nemen om tot een werkplan te komen, waarbij werd ingezet op eind 2021. Door de uiteenlopende posities van lidstaten is het echter ook dit half jaar ingewikkeld gebleken om een compromis te bereiken. Nederland heeft, net als veel andere lidstaten, aangegeven gelijktijdige voortgang op de werkstromen wenselijk te vinden.

¹⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1743