
Vergaderjaar 2013–2014

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1376

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 mei 2014

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan van de Raad Buitenlandse Zaken van 12 mei 2014.

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

Oekraïne

Algemeen

Het akkoord dat op donderdag 17 april jl. in Genève werd gesloten tussen de Ministers van Buitenlandse Zaken van Rusland, Oekraïne, de VS en HV Ashton blijkt nog niet te leiden tot de gehoopte stappen richting de-escalatie van de situatie. Na een relatief rustig paasweekend nam de onrust in het oosten van Oekraïne wederom toe. In weerwil van het gesloten akkoord weigerden pro-Russische activisten hun wapens neer te leggen en bezette overheidsgebouwen te verlaten. In reactie op de toenemende intimidaties en de vondst van enkele lichamen in de buurt van Slovjansk, waaronder van een lokale politicus, besloot de Oekraïense regering tot de hervatting van een anti-terreuroperatie in het oosten van het land. Bij schermutselingen tussen ordetroepen en separatisten vielen doden te betreuren. De burgemeester van Charkov werd bij een aanslag in zijn rug geschoten. Ook zijn verschillende journalisten en overheidsfunctionarissen gegijzeld, waarvan sommigen nog steeds worden vastgehouden. Op 25 april jl. gijzelden pro-Russische separatisten uit Slovjansk een team van ongewapende militaire waarnemers dat, op Oekraïense uitnodiging, een bezoek aan de regio aflegde in het kader van het Weens Document (WD) van de OVSE. De gijzelnemers, onder leiding van de zelfbenoemde burgemeester van Slovjansk, stellen dat het team een spion in zijn gelederen had, vertrouwelijk kaartmateriaal en ammunitie bij zich had. Een Zweedse officier is om gezondheidsredenen vrijgelaten; de rest van het team zit ten tijde van dit schrijven nog vast.

Het kabinet is zeer bezorgd over de verdere verslechtering van de situatie in Oost-Oekraïne. De toename van het geweld, de gijzelingen en de toenemende druk op de persvrijheid staan haaks op de intenties van het Genève-akkoord. Handreikingen van de autoriteiten in Kiev om de regio's te betrekken bij een discussie over decentralisatiemogelijkheden, amnestie te verlenen aan de gewapende activisten en een bestand af te kondigen zijn door de pro-Russische activisten terzijde geschoven. Het ontbreekt de activisten vooralsnog aan enig besef dat het Genève-akkoord ook in hun belang is gesloten. Toezeggingen van de interim-regering in Kiev voor bijvoorbeeld meer bevoegdheden voor de regio's werken immers rechtstreeks in hun voordeel. Een oplossing zal gevonden moeten worden in de dialoog waartoe Kiev zich reeds bereid heeft getoond; verder geweld, illegale referenda over «afscheiding» of illegale «onafhankelijkheidsverklaringen» bieden geen oplossing en zullen noch door Kiev, noch door de internationale gemeenschap worden erkend. Het gijzelen van waarnemers is onacceptabel en dient onmiddellijk beëindigd te worden. Het kabinet roept alle partijen op zich te committeren aan vrije en eerlijke presidentsverkiezingen op 25 mei a.s., zodat Oekraïners via een democratisch proces zelf richting kunnen geven aan hun eigen toekomst.

Gezien de wens van de pro-Russische activisten om nadere aansluiting bij Rusland te krijgen, rust er een bijzondere verantwoordelijkheid op Rusland om deze groepen te bewegen het akkoord van 17 april jl. na te leven. Rusland dient in heldere bewoordingen duidelijk te maken dat illegale gewapende groepen hun wapens moeten inleveren en bezette overheidsgebouwen teruggegeven moeten worden aan de legitieme machtshebbers. Dit heeft Rusland niet gedaan. De intimiderende presentie van Russische krijgsmachtonderdelen aan de Russisch-Oekraïense grens is niet teruggebracht en Rusland heeft nieuwe grootschalige oefeningen ondernomen tot dicht aan de grens.

Gelet op de situatie in Oost-Oekraïne besloot de Raad op 14 april jl. om de lijst van personen en/of entiteiten waarvoor visumrestricties en tegoedenbevrozing van toepassing zijn uit te breiden. Dit proces is vanwege het in Genève bereikte akkoord tijdelijk opgeschort, om de uitwerking hiervan kans van slagen te geven. Vanwege het niet-naleven van het akkoord en het gebrek aan Russische de-escalatie hebben de VS, de EU en andere internationale partners alsnog verdere sanctiemaatregelen opgelegd. Op 28 april jl. plaatste de VS zeven nieuwe personen op de sanctielijst voor wie bevrozing van banktegoeden van toepassing is en die niet langer naar de VS mogen reizen. Ook zijn handelsmogelijkheden van 17 bedrijven ingeperkt en worden geen exportvergunningen meer verleend voor «high tech» materieel dat gebruikt kan worden in de Russische militaire industrie. Op 29 april jl. plaatste de Europese Unie 15 additionele personen op de lijst wiens tegoeden in de EU worden bevroren en waarvoor visumrestricties gelden. Daarmee komt de totale lijst van de EU op 48 personen.

Mochten de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, dan kan de EU verdere maatregelen nemen. Vooralsnog ziet het kabinet voldoende mogelijkheden om de sanctielijst uit te kunnen breiden onder de huidige criteria. Los van additionele namen zou deze ook bedrijven kunnen betreffen die eigendom zijn of onder controle staan van personen die nu al op de lijst zijn opgenomen. Het kabinet kan instemmen met een verruiming van de sanctiecriteria, maar hecht er hierbij aan dat de sancties gericht blijven op individuen en/of entiteiten die verantwoordelijk zijn het ondermijnen van de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne.

De Europese Raad van 20–21 maart jl. verzocht de Commissie en lidstaten mogelijke gerichte maatregelen voor te bereiden voor een breed palet aan economische terreinen tussen de EU (incl. lidstaten) en Rusland, indien Rusland verdere stappen tot destabilisering van de situatie in Oekraïne zet. Hierover bestaat veelvuldig contact tussen Commissie en lidstaten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de aard en impact van mogelijke maatregelen, zowel in Rusland als voor de Unie. Aangezien de contacten tussen lidstaten en de Commissie vertrouwelijk zijn, kan over de inhoud niets gezegd worden. Het kabinet hanteert hierbij als algemene uitgangspunten dat besluitvorming over mogelijke verdergaande maatregelen plaats moet vinden aan de hand van een goede inventarisatie van voorhanden zijnde opties. Het kabinet hecht aan een graduele inzet van het sanctie-instrument waarbij de economische consequenties voor Europese landen eerlijk verdeeld worden. Gemeenschappelijk Europees optrekken is en blijft van groot belang. Het kabinet benadrukt dat de sleutel voor het voorkomen van additionele maatregelen in handen van Rusland ligt. De enige oplossing voor het huidige conflict is een politieke oplossing, waarbij het voortzetten van de op 17 april jl. ingezette dialoog van het grootste belang is.

Stand van zaken GVDB-missie

Tijdens de RBZ van 14 april jl. spraken de Ministers de bereidheid uit om Oekraïne te ondersteunen bij de ontwikkeling van de rechtsstaat en hervorming van de veiligheidssector, inclusief steun aan de politie. Een EDEO-team onderzoekt alle opties voor ondersteuning, waaronder een mogelijke missie in het kader van het GVDB. Het onderzoeksteam is nog bezig met de inventarisatie en heeft nog geen tussenrapport gepresenteerd. Het is nog niet duidelijk of dit voorafgaand aan de volgende RBZ zal gebeuren en of voorbereidingen voldoende ver gevorderd zijn voor

besluitvorming door de Raad, zoals aangegeven door de RBZ van 14 april 2014. In lijn met de toezegging gedaan tijdens het AO Oekraïne op 23 april jl. zal de Kamer op de hoogte gehouden worden van verdere ontwikkelingen.

Energie

Het kabinet is acht het bemoedigend dat Rusland, Oekraïne en de Europese Commissie op vrijdag 2 mei in Warschau met elkaar spreken naar aanleiding van de briefwisseling tussen Commissievoorzitter Barroso en president Poetin over gasleveranties aan en via Oekraïne. Het kabinet wil, in de bredere context van die discussie, inzetten op een mechanisme voor data-transparantie van de energietransport door Oekraïne. Dat moet helpen de situatie van 2009 te voorkomen, waarbij Oekraïne beschuldigd werd van energiediefstal. Het kabinet wil vermijden dat energieleveranties op enigerlei wijze gebruikt worden als instrument in het huidige conflict. Daar is niemand bij gebaat: noch Oekraïne, noch de EU, noch Rusland.

Financiële steun / IMF

De Raad van Bewindvoerders van het IMF heeft 30 april ingestemd met een steunprogramma voor Oekraïne ter waarde van 17 miljard dollar (12,3 miljard euro) en een duur van twee jaar. Het programma is gericht op het herstellen van de macro-economische stabiliteit, versterking van *governance* en transparantie en solide en duurzame economische groei, waarbij de meest kwetsbaren in de samenleving zullen worden beschermd. Oekraïne heeft al aan eerste voorwaarden voldaan (*prior actions*) en zal op korte termijn een eerste tranche ter waarde van 3 miljard dollar (2,3 miljard euro) uitgekeerd krijgen. Voor elke volgende uitkering zal het IMF beoordelen of aan de voorwaarden voor de desbetreffende tranche is voldaan.

Overige internationale organisaties

Ook in andere internationale organisaties is gesproken over de situatie in Oekraïne; voor de volledigheid is een overzicht aan deze geannoteerde agenda toegevoegd.

OVSE

Bij de uitvoering van de afspraken van het Genève-akkoord heeft de OVSE een belangrijke rol toebedeeld gekregen. De OVSE Monitoringsmissie wordt daarom uitgebreid naar 500 waarnemers. Momenteel zijn 3 Nederlanders als waarnemer in Oekraïne actief. Een vierde waarnemer zal binnenkort de werkzaamheden aanvangen. Daarnaast heeft Nederland wederom extra kandidaat-waarnemers aan de OVSE aangeboden. Tevens heeft het kabinet, zoals reeds tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer van 23 april jl. gemeld, besloten de Monitoringsmissie met een extra financiële bijdrage van 750.000 euro te ondersteunen. Deze bijdrage komt bovenop de 200.000 euro die eerder was toegezegd en onderstreep het belang dat het kabinet hecht aan de belangrijke taak van de OVSE in Oekraïne.

Aanvullend op de civiele Monitoringsmissie vinden militaire waarnemingsactiviteiten in het kader van het Weens Document plaats. Over de ontvoering van het door Duitsland geleide team (bestaande uit een achttal (westerse) waarnemers, enkele Oekraïense begeleidende militairen en een tolk) is hierboven reeds bericht. Van diverse zijden wordt getracht de gegijzelden vrij te krijgen, onder anderen door de Secretaris-Generaal van de OVSE, Lamberto Zannier. De gijzelnemers zouden om de vrijlating van

door de Oekraïense autoriteiten gearresteerde sympathisanten hebben gevraagd. President Poetin heeft op 30 april jl. gezegd dat hij hoopt dat de waarnemers de regio zonder problemen kunnen verlaten, maar waarschuwde tegelijkertijd dat de betrokkenen conclusies zouden moeten verbinden aan hetgeen is gebeurd, om herhalingen te voorkomen.

NAVO

Op 16 april jl. nam de Noord-Atlantische Raad (NAR) van de NAVO een pakket aanvullende militaire maatregelen aan ter geruststelling van bondgenoten die zich door de crisis in Oekraïne bedreigd voelen (zie brief kenmerk 28 676-201). SACEUR beziet thans welke maatregelen uit dit pakket moeten worden doorgevoerd en welke (militaire) capaciteiten daarvoor noodzakelijk zijn. Als onderdeel hiervan heeft de VS vier compagnieën paratroopers van de 173e Gevechtsinfanteriebrigade naar Polen en de Baltische landen gestuurd om een intensief oefenprogramma met strijdkrachten uit deze vier landen uit te voeren. Op dit moment hebben Nederland van de zijde van de NAVO nog geen verzoeken voor militaire bijdragen bereikt, anders dan waarover de Kamer in de brief van 16 april jl. reeds is bericht. Zoals gemeld levert Nederland op dit moment een bijdrage aan *air-to-air refueling* van de AWACS en met een mijnenjager aan activiteiten in de Baltische zee. Tevens wordt op dit moment in de NAVO gesproken over een nieuw pakket van maatregelen dat kan volgen op het pakket van 16 april jl. Het interne NAVO-overleg hierover zal de komende weken worden afgerond.

Raad van Europa

Op 16 april jl. sprak het Comité van Ministers naar aanleiding van de bezetting van openbare gebouwen in Oost-Oekraïne opnieuw zijn diepe zorg uit over de situatie in Oekraïne en riep partijen op tot de-escalatie en steun aan de zogenoemde Contact Groep. Het belang van de presidentiële verkiezingen van 25 mei a.s. werd onderschreven. De inzet van de Raad van Europa in Oekraïne is vooral gericht op ondersteuning van de hervormingen van de constitutie en het electorale proces, op de positie van minderheden en transparant onderzoek naar begane mensenrechtenschendingen. Daarbij zijn onder meer de Venetië Commissie, de monitoringslichamen betreffende minderheden en minderheidstalen, de Mensenrechtencommissaris en het Comité tegen Foltering betrokken. Voorts heeft het door de SG geïnitieerde *International Advisory Panel* onder leiding van de voormalig president van het Hof, Nicolas Bratza, inmiddels zijn werk aangevangen met betrekking tot het garanderen van degelijk onderzoek naar gewelddadigheden door rechts- en ordehandhavende instanties.

Verenigde Naties

Op 29 april vond in de VN-Veiligheidsraad een briefing plaats van Under-Secretary-General Feltman van het Department of Political Affairs. Feltman beschreef een zorgwekkend beeld van de gebeurtenissen over de afgelopen dagen, betreunde dat de compromisbereidheid van 17 april bleek te zijn verdwenen en benadrukte dat «*time is of the essence*». De betrokken partijen hadden uiteenlopende interpretaties gegeven aan het Geneva Statement en de reeds hoge spanning waren verder opgelopen als gevolg van niet-constructieve retoriek. Tegelijkertijd bleef de situatie in het oosten en zuiden van Oekraïne verder verslechteren. Feltman deed een beroep op alle partijen om het door crisis verscheurde land weer op de weg naar stabiliteit te krijgen.

Op dit moment verzorgt een VN-Mensenrechtenmonitoringsmissie feitelijke en publiekelijk beschikbare informatie over de status van de mensenrechten in Oekraïne. De Secretaris-Generaal van de VN benadrukte daags voor de VNVR-briefing in een statement dat een weg terug naar de compromisbereidheid van 17 april jl. moet worden gevonden en dat een diplomatieke en politieke oplossing van het conflict noodzakelijk is en op korte termijn gevonden dient te worden. De Secretaris-Generaal heeft USG Feltman gevraagd volgende week terug te keren naar Oekraïne om door te gaan met het aanbieden van *good offices* teneinde een vreedzame oplossing voor het conflict te vinden.

ICC

De Aanklager van het Internationaal Strafhof maakte op 25 april jl. bekend een voorbereidend onderzoek te zullen openen naar de situatie in Oekraïne. Onderzocht wordt of voldaan is aan de criteria voor het openen van een opsporingsonderzoek. Oekraïne is geen partij bij het Statuut van Rome, maar de huidige regering van Oekraïne heeft middels een verklaring op basis van artikel 12(3) van het Statuut van Rome op 17 april jl. de rechtsmacht van het Strafhof geaccepteerd met betrekking tot vermeende misdrijven begaan in Oekraïne tussen 21 november 2013 en 22 februari 2014. Het is voor het Strafhof standaardbeleid om na ontvangst van een dergelijke verklaring over te gaan tot een voorbereidend onderzoek.

Nabuurschapsbeleid

De Raad zal spreken over de jaarlijkse voortgangsrapportage van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger over het nabuurschapsbeleid van de EU die op 27 maart jl. is verschenen.¹ Uw Kamer wordt voorafgaand aan het Schriftelijk Overleg Raad Buitenlandse Zaken per brief geïnformeerd over de kabinetsappreciatie van het nabuurschapspakket. Die appreciatie vormt tevens de geannoteerde agenda voor dit onderdeel van de Raad.

Zuiderburen

Tijdens de Raad Buitenlandse Zaken zal HV Ashton naar verwachting kort ingaan op de Zuiderburen, daarbij specifiek op de laatste stand van zaken ten aanzien van Syrië, Egypte, Libië en Irak. Hoewel het onderwerp niet als zodanig is geagendeerd, is de verwachting dat hierover in de Raad mogelijk toch enige discussie zal plaatsvinden.

De situatie in Syrië blijft zorgelijk. Op 28 april jl. maakte president Assad bekend zich kandidaat te stellen voor de eerder aangekondigde presidentiële verkiezingen in Syrië op 3 juni 2014. Het kabinet acht het plaatsvinden van verkiezingen, alsook de kandidatuur van Assad, onder de huidige omstandigheden volstrekt ongeloofwaardig, in strijd met het Genève Communiqué en ondermijnend voor het politieke proces. De EU heeft zich hierover langs dezelfde lijnen uitgesproken in de Raadsconclusies van 14 april jl. De ontmanteling van het Syrische chemische wapenarsenaal bevindt zich in een slotfase. Verwacht wordt dat alle gedeclareerde chemische wapens en grondstoffen op korte termijn Syrië uit zullen zijn, waarna de daadwerkelijke ontmanteling buiten Syrië zal plaatsvinden. Het kabinet heeft met zorg kennisgenomen van de vermeende inzet van chloorgas in de strijd in Syrië. De Directeur-Generaal

¹ De rapportage is te vinden op http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm.

van de OPCW heeft besloten tot het sturen van een *fact-finding* missie van OPCW-inspecteurs om dit te onderzoeken.

De Egyptische autoriteiten en een Europese verkiezingswaarnemingsmissie bereiden zich voor op de voor 26 en 27 mei 2014 voorziene presidentiële verkiezingen. Het kabinet maakt zich zorgen over de onveilige en repressieve context waarin deze verkiezingen plaatsvinden. Aanslagen op veiligheidstroepen duren voort, de ruimte voor dissidente geluiden blijft minimaal en enkele belangrijke juridische processen lijken niet te voldoen aan de fundamentele beginselen van de (Egyptische) rechtsstaat, zoals in het geval van de rechter in Minya die nu reeds twee maal tot massadoodstraffen veroordeelde. HV Ashton heeft zich hierover in haar verklaring van 29 april jl. reeds in kritische bewoordingen uitgelaten. Het is van belang dat de EU de ontwikkelingen nauwlettend blijft volgen.

In Libië is nog altijd sprake van een verslechterende veiligheidssituatie en toenemende politieke chaos en fragmentatie. Het staatsgezag is nog altijd buitengewoon zwak. Milities maken in toenemende mate de dienst uit. Premier Ali Zeidan is in maart opgestapt. Zijn opvolger Al-Thinni is na slechts vijf dagen ook opgestapt, vanwege bedreiging van zijn gezin. Het kabinet acht de situatie zorgwekkend, mede omdat deze bijdraagt aan de risico's van illegale migratie en van de verspreiding van drugs, wapens en extremisme. Het bereiken van een alomvattende politieke oplossing is cruciaal om het transitieproces terug op het juiste spoor te krijgen. Het is daarom van belang dat de EU hier aandacht aan blijft besteden.

Op 30 april vonden in Irak parlementaire verkiezingen plaats. De aanloop daar naartoe was een moeizaam proces dat gepaard ging met een hoog aantal veiligheidsincidenten. Dit zijn de eerste parlementaire verkiezingen sinds de terugtrekking van de Amerikaanse troepen. Tijdens de verkiezingsdag zijn er een aantal bomaanslagen gepleegd, waarbij dodelijke slachtoffers vielen. De verkiezingsdag is desondanks rustiger verlopen dan verwacht. HV Ashton zal tijdens de Raad een appreciatie geven van het verloop van de verkiezingen.

Midden-Oosten Vredesproces

De Raad Buitenlandse Zaken zal de laatste ontwikkelingen binnen het Midden-Oosten Vredesproces (MOVPP) bespreken. De door VS Secretary of State Kerry gestelde deadline is op 29 april jl. verlopen. VS en beide partijen zijn nog in gesprek over de weg vooruit. Naar aanleiding van de verzoeningspoging tussen Hamas en Fatah heeft Israël de onderhandelingen opgeschort.

Het kabinet betreurt de ondermijnende stappen van beide partijen en roept Israël en de Palestijnse Autoriteit (PA) op om leiderschap te tonen en de onderhandelingen voort te zetten. Het heeft kennisgenomen van het akkoord tussen Hamas en Fatah. In de beoordeling van een Palestijnse eenheidsregering zijn de Kwartetbeginselen – erkennen van Israël; afzweren van geweld; erkennen van bestaande akkoorden – leidend. Voor duurzame vrede is verzoening uiteindelijk essentieel. De inzet van het kabinet is gericht op het openhouden van de weg naar hervatting van de dialoog. Nederland blijft de partijen in bilaterale contacten aanspreken op hun verantwoordelijkheid om zich te onthouden van eenzijdige stappen die het vredesproces ondermijnen. Sinds de start van de vredesbesprekingen heeft de EU een eensgezinde lijn uitgedragen. Het kabinet streeft er naar deze voort te zetten.