
Vergaderjaar 2016–2017

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1742

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 mei 2017

Hierbij bied ik u aan de geannoteerde agenda van de Raad Buitenlandse Zaken van 15 mei 2017.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

EU-Afrika relaties

Tijdens de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) van 15 mei a.s. zullen de Ministers spreken over de relatie tussen de EU en Afrika, in navolging van de bespreking in december jl. (zie Kamerstuk 21 501-02, nr. 1698). De nadruk zal liggen op de veranderende relaties tussen beide continenten. De Europese Commissie en Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) hebben op 3 mei jl. een Gezamenlijke Mededeling uitgebracht met de richtlijnen voor een sterker, verdiept en op actie gebaseerd partnerschap met Afrika. Uw Kamer zal hierover op de gebruikelijke wijze geïnformeerd worden.

Het jaar 2017 is een belangrijk jaar voor de EU-Afrikarelatie. In november vindt de 5^e EU-Afrika Top plaats in Abidjan, Ivoorkust. De Top is van strategisch belang voor de EU-Afrikarelatie; daar zal het hernieuwde EU-Afrikapartnerschap een nieuwe strategische richting en een concrete uitwerking krijgen voor de jaren 2018–2020. Het kabinet verwelkomt in dit verband «jeugd op beide continenten» als het centrale thema voor de EU-Afrikatop in 2017. Daarnaast zal in 2017 gestart worden met de onderhandelingen over het Verdrag van Cotonou, de basis voor de EU-Afrika relaties, dat in 2020 zal aflopen. Hierover zal uw Kamer via de Geannoteerde Agenda van de RBZ OS d.d. 19/5 worden geïnformeerd. De EU en Afrika hebben grote gemeenschappelijke belangen op het gebied van vrede, veiligheid en het creëren van banen en kansen voor de jeugd. Het belang van een veilig en stabiel Afrika is daarnaast door toegenomen migratie in de afgelopen jaren voor de EU eens te meer duidelijk geworden. Dit vereist een samenwerking die gestoeld zal moeten zijn op een gelijkwaardige en pragmatische relatie om het gewenste effect te sorteren.

In de afgelopen twintig jaar heeft Afrika grote economische, politieke en maatschappelijke ontwikkelingen meegemaakt. De welvaart in Afrika is de laatste jaren sterk gegroeid, de voortgang op een aantal ontwikkelingsdoelen is onmiskenbaar en de kansen voor het bedrijfsleven nemen toe. Tegelijkertijd dragen zwakke en falende staten in Afrika direct bij aan een gebrek aan politieke ruimte, tekortschietende hervormingen en werken fragiliteit in de hand. Transnationale veiligheidsuitdagingen zoals georganiseerde criminaliteit, mensensmokkel en gewelddadig extremisme, in combinatie met vaak zwak bestuur, vormen een bedreiging voor de regionale stabiliteit en de duurzame ontwikkeling van het continent. Irreguliere migratie binnen Afrika neemt toe, maar ook richting Europa. De snelle bevolkingsgroei in Afrika zorgt voor een sterke behoefte aan nieuwe banen voor jeugd om het gebrek aan toekomstperspectief voor steeds grotere groepen jongeren het hoofd te bieden. Duurzame en inclusieve economische ontwikkeling van Afrika zal een speerpunt zijn van het nieuwe EU-Afrika partnerschap.

Voor het kabinet is de EU een logisch en een belangrijk kanaal voor de Nederlandse inzet. De EU is bij uitstek in de positie om op een geïntegreerde manier landen specifiek en regionaal beleid te helpen ontwikkelen en uit te voeren door het brede Europese instrumentarium op het gebied van handel, ontwikkeling en vrede en veiligheid, o.a. door middel van militaire en civiele EU-missies en een strategisch gebruik van de financiële instrumenten, zoals het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), die de EU tot zijn beschikking heeft. Het kabinet heeft als inzet dat de EU-Afrika Top leidt tot concrete resultaten op deze terreinen. De sterke rol van de EU ten aanzien van de samenwerking op het gebied van irreguliere migratie wordt door Nederland ondersteund. Bijzondere aandacht zal er in de ogen van het Kabinet moeten zijn voor een meer inclusieve groei en versterking van de positie van jongeren en vrouwen. Een belangrijk aandachtspunt

voor Nederland is verder het versterken van de synergie tussen EU-missies en de inzet van individuele EU-lidstaten.

Hoorn van Afrika

Tijdens de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) van 15 mei a.s. zullen de Ministers spreken over de ontwikkelingen in de Hoorn van Afrika. De nadruk zal hierbij liggen op de politieke en veiligheidssituatie. De humanitaire aspecten komen aan de orde tijdens de RBZ OS op 19 mei. De Hoorn van Afrika behoort tot de meest fragiele regio's in de wereld. De landen in de Hoorn (Ethiopië, Somalië, Sudan, Zuid-Sudan, Eritrea, Djibouti) worden gekenmerkt door politieke instabiliteit, bestuurlijke problemen en corruptie. Er is sprake van centralisatie van macht en welvaart waardoor grote ongelijkheid bestaat tussen de elite en de bevolking. Deze ongelijkheid draagt bij aan een voedingsbodem voor radicalisering en migratie. Daarnaast heeft de regio te maken met wijdverbreide georganiseerde misdaad en humanitaire rampspoed als gevolg van gewelddadige conflicten en droogte. De verwevenheid van de Hoornlanden zorgt ervoor dat problemen in één land snel kunnen overslaan naar buurlanden. De invloed van regionale spelers als de Golfstaten, Egypte en Turkije in de Hoorn van Afrika neemt toe. De Golfstaten zien de Hoorn steeds meer als een bedreiging van hun eigen veiligheid. Zo vrezen ze dat de «Jemen migratieroute» tot een nieuwe grootschalige instroom van migranten naar de Golf leidt. Egypte is actief vanwege de Nijl en de Rode Zee. Er is sprake van spanningen tussen Ethiopië en Egypte over de bouw van de Grand Ethiopian Renaissance Dam. Het Kabinet zal voorts in de Raad pleiten voor actieve betrokkenheid van de AU bij de Hoorn van Afrika en de daarin lopende conflicten en de oplossingen daarvoor, zoals spoedige oprichting van het Hybride Tribunaal Zuid-Sudan.

De problemen in de Hoorn raken echter ook de belangen van de EU. Zo reist een deel van de vele vluchtelingen en migranten in de regio uiteindelijk door naar de EU en vormt de toenemende radicalisering een risico voor de veiligheid in Europa. Het Kabinet ondersteunt daarom ten volle nauwe betrokkenheid van de EU bij de Hoorn. De Raad Buitenlandse Zaken van oktober 2015 (Kamerstuk 21 501-02, nrs. 1529 en 1533) nam het EU-Actieplan voor de Hoorn van Afrika aan (doc. nr. 13363/15). Het Actieplan richt zich op 1) regionale veiligheid en stabiliteit, 2) migratie en ontheemding, 3) counter-radicalisering en gewelddadig extremisme, 4) jeugd en werkgelegenheid, 5) mensenrechten, rechtsstaat en democratisch bestuur, 6) inclusieve economische groei.

Het Kabinet zet zich in voor een holistische uitvoering van het Actieplan, gezien de complexiteit en verbondenheid van de uitdagingen waar de regio voor staat. Om de complexe belangen en machtsverhoudingen in de regio te begrijpen zal het Kabinet eveneens inzetten op een meer regionale benadering, gebaseerd op een pragmatische relatie die tegemoetkomt aan de belangen van de Hoorn en de EU. Het Kabinet zet zich concreet in voor een constructieve dialoog van de EU met de landen in de Hoorn en de AU. Ook streeft het Kabinet ernaar dat de EU de politieke druk opvoert ten aanzien van de leiders van Zuid-Sudan bijvoorbeeld door middel van sancties. Tot slot zal het Kabinet zich tijdens de RBZ en tijdens de komende Somalië-conferentie op 11 mei in Londen inzetten voor opname van mensenrechten en rechtsstaatontwikkeling in het aan te nemen Security Pact en uitvoering hiervan. In dit kader ziet het Kabinet ook uit naar de verwachte Gezamenlijke Mededeling over resilience. Voorts ondersteunt het Kabinet de EU Speciale Vertegenwoordiger voor de Hoorn van Afrika, Alexander Rondos, bij zijn deelname

diverse diplomatieke initiatieven t.b.v. veiligheid en stabiliteit in de Hoornlanden (Zuid-Sudan, Sudan, Somalië). Naar verwachting zal tijdens het debat in de Raad de aandacht in het bijzonder uitgaan naar de situatie in Zuid-Sudan, Somalië en Ethiopië.

Zuid-Sudan

Zuid-Sudan bevindt zich in een politieke, economische, humanitaire en veiligheids crisis. Er is geen zicht op een spoedig einde van de gewelddadigheden. Voor het begin van een oplossing is een breed gedragen naleving van het staakt-het-vuren en de hervatting van een inclusief vredesproces nodig. Het Kabinet ondersteunt daarom de inspanningen van de EU, alsmede van de VN, IGAD, en de Troika (Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen) om, onder leiding van Speciale Vertegenwoordiger van de Afrikaanse Unie Konaré, alle relevante partijen weer om de tafel te krijgen. Het Kabinet verwijst hiervoor eveneens naar het recente AO Zuid-Sudan en de Kamerbrief (Kamerstuk 29 521, nr. 341)

Somalië

Somalië bevindt zich op een belangrijk kruispunt. De verkiezing van de nieuwe President Farmajo, ofschoon verkozen na een rommelig electoraal proces, is een voorzichtige maar belangrijke positieve ontwikkeling. Desalniettemin staat het land voor een ernstige humanitaire situatie en de voortdurende dreiging van Al-Shabaab. De Somalië-conferentie in Londen op 11 mei 2017 heeft als doel om het «contract» te vernieuwen tussen de internationale gemeenschap en Somalië nu het verkiezingsproces voorbij is en de «New Deal» afloopt. *Ownership* van Somalië voor de uitwerking van het overeen te komen *New Partnership Agreement* en het *Security Pact* is echter cruciaal voor het welslagen hiervan. De EU zal een belangrijke partner blijven bij de implementatie hiervan, waarbij het Kabinet specifiek aandacht zal vragen voor implementatie uitkomsten Somalië-conferentie. Nederland zal daarbij focussen op rechtsstaatontwikkeling en mensenrechten. De Europese Unie en Nederland brengen voorts het piraterij-vraagstuk voortdurend onder de aandacht bij de Somalische autoriteiten.

Ethiopië

Ethiopië speelt een belangrijke stabiliserende rol in de regio, o.a. door een actieve rol in de strijd tegen Al Shabaab in Somalië, bemiddeling in het conflict in Zuid-Sudan en de opvang van vluchtelingen uit de regio. Na het uitroepen van de noodtoestand in oktober 2016 is de orde grotendeels hersteld en is een dialoog met een aantal oppositiepartijen tot stand gekomen. Dit in reactie op de politieke onrust in 2015 en 2016 waar ook Nederlandse bedrijven zijn getroffen. Het Kabinet ondersteunt, eveneens via de EU, de Ethiopische regering bij het doorvoeren van hervormingen, democratisering, verjonging van de bestuurdersklasse, het naleven van mensenrechten en het verbeteren van de rechtstaat. Het kabinet verwelkomt de eerste sectorale dialoog tussen EU en Ethiopië over mensenrechten en rechtstaatontwikkeling, o.l.v. Speciaal Vertegenwoordiger van de EU voor Mensenrechten, Stavros Lambrinidis.

Uitvoering van de EU Global Strategy

Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid

In navolging van de conclusies van de Europese Raad van 15 december jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1176) en de Raad Buitenlandse Zaken op 6 maart jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1726), zullen de Ministers van

Buitenlandse Zaken kort spreken over de uitvoering van de *EU Global Strategy* ter voorbereiding op de voortgangsrapportage van HV Mogherini die in juni wordt verwacht. De uitvoering van de *EU Global Strategy* is ook geagendeerd voor de RBZ Defensie van 18 mei a.s. (Kamerstuk 21 501-28, nr. 153)

Wat de *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC) betreft, is het de verwachting dat de Ministers het reglement (*terms of reference*) en de formele wettekst zullen aannemen, waarin de taken en verantwoordelijkheden van de plannings- en aansturingscapaciteit zijn beschreven. Wat CARD betreft, is de verwachting dat de Ministers het startsein zullen geven voor een proef met de evaluatie van de defensiecapaciteitsplannen dit najaar. De resultaten hiervan zullen tijdens de EDA-bestuursraad in het najaar van 2018 aan de Ministers van Defensie worden gepresenteerd, zodat in 2019 de evaluatie echt kan beginnen. Lidstaten bepalen zelf welke informatie zij voor de evaluatie beschikbaar stellen en wat zij doen met de aanbevelingen. Het EDA zal erop toe zien dat de evaluatie zo veel mogelijk in lijn wordt gebracht met de informatie die in het kader van het *Nato Defence Planning Process* (NDPP) door landen moet worden aangeleverd, zodat de extra lasten voor de lidstaten tot een minimum worden beperkt. De Ministers zullen ook spreken over de uitwerking van PESCO, met als aandachtspunten de verplichtingen die lidstaten moeten aangaan (*commitments*), de criteria voor deelname en de projecten of initiatieven die in PESCO-verband kunnen worden opgepakt. HV Mogherini hoopt overeenstemming te kunnen bereiken over de basisprincipes die dan deze zomer verder kunnen worden uitgewerkt. PESCO kan dan wellicht in het najaar worden gelanceerd. Tot slot zal HV Mogherini ook willen spreken over de mogelijkheden om de inzetgereedheid van de *EU Battlegroup* als belangrijk onderdeel van de snelle reactiecapaciteit van de EU te verbeteren. Daarnaast zal de Raad conclusies aannemen over het versterken van het civiele GVDB.

Inzet Nederland

Nederland verwelkomt de nadere juridische uitwerking van de eerder genomen besluiten over het MPCC. Conform de Nederlandse inzet zal deze capaciteit met een staf van ongeveer 30 personen deel gaan uitmaken van de EDEO-structuur en onder leiding van de Directeur Generaal van de EU Militaire Staf opereren. De verwachting is dat het MPCC eind mei operationeel zal zijn.

Voor de CARD-exercitie bestaat onder lidstaten brede steun. De verwachting is dan ook dat alle lidstaten aan de tweejaarlijkse evaluatie zullen deelnemen. Nederland heeft tijdens het EU-voorzitterschap in 2016 voor een soortgelijke exercitie gepleit en verwelkomt het in gang zetten van dit proces.

Ten aanzien van PESCO stelt Nederland zich constructief op. Mits goed georganiseerd, kan PESCO betere defensiesamenwerking tussen de deelnemende landen bevorderen. Zoals ook tijdens de informele RBZ-Defensie 26-27 april jl. (Kamerstuk 21 501-28, nrs. 152 en 154) zal Nederland onderstrepen dat de meerwaarde van PESCO ten opzichte van de reeds bestaande afspraken goed moet worden gedefinieerd. Dit om te voorkomen dat PESCO een papieren tijger wordt. Ook moet de komende periode de besluitvormingsstructuur en het beoogde tijdsschema nog worden verduidelijkt.

Nederland zal voorts beklemtonen dat vooral de politieke bereidheid om de *EU Battlegroup* in te zetten en troepen te leveren moet worden versterkt. Het eerlijker verdelen van de financiële lasten is daarbij een belangrijk element, maar is op zichzelf niet voldoende om de inzetgereedheid van de *EU Battlegroup* te verbeteren. Nederland is in 2018

samen met België en Luxemburg *Framework Nation* voor de EUBG en acht het daarom van belang dat voorstellen ter verbetering op de korte termijn verder worden uitgewerkt.

Ook is Nederland voorstander van het versterken van het civiele GVDB, inclusief het actualiseren van de prioritaire thema's waarop EU capaciteitsopbouwmissies worden ingezet, in het licht van de *EU Global Strategy*. Daarbij moet gedacht worden aan onder andere migratie, terrorisme en hybride dreigingen.

Oostelijk Partnerschap

Tijdens de Raad zal gesproken worden over het Oostelijk Partnerschap, in het licht van de voorbereidingen voor de Oostelijk Partnerschap Top die op 24 november in Brussel zal plaatsvinden. Een belangrijke doelstelling voor Nederland is dat met deze Top de betrekkingen van de EU met de zes landen in de Oostelijke nabuurregio verder worden bestendigd, daarbij rekening houdend met de verschillen tussen de partnerlanden. De eindverklaring van de Top dient realistisch te zijn en mag geen toezeggingen doen over een lidmaatschapsperspectief.

Nederland hecht er tevens aan dat de doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap centraal zullen staan: concrete resultaten voor de bevolking van de betrokken landen zoals op het gebied van interconnectiviteit, jeugd en energie en een bijdrage aan meer stabiliteit aan de Oostelijke grens van Europa. Implementatie van de met de EU afgesproken hervormingsagenda's door de zes landen is hierbij essentieel. Het is tevens van belang dat er helder wordt gecommuniceerd over de inzet van de EU in deze regio. Nederland wil graag het momentum van de Top gebruiken om focus aan te brengen in de samenwerking binnen het Oostelijk Partnerschap en deze effectiever en efficiënter te maken. De Europese instellingen en de meeste lidstaten staan een vergelijkbare inzet voor.

Lunch Voorzitter Afrikaanse Unie Commissie Faki Mahamat

De Raad zal eveneens spreken met de Voorzitter van de Afrikaanse Unie Commissie (AUC), dhr. Moussa Faki Mahamat, voormalig premier en Minister van Buitenlandse Zaken van Tsjaad. Er zal naar verwachting worden gesproken over de brede EU-AU relaties evenals de voorbereidingen voor de EU-Afrika top in Ivoorkust in november 2017.

EU-AU relaties

De Afrikaanse Unie (AU) is een belangrijke partner van de EU op het gebied van vrede en veiligheid op het Afrikaanse continent. Tijdens het bezoek van HV Mogherini aan de nieuwe AUC op 17 maart jl., slechts drie dagen na de installatie van de AUC, werd het strategische en politieke belang van de samenwerking door beide partijen benadrukt. Met het aantreden van Faki kan de relatie tussen de EU en de AU nieuw elan krijgen. Zo is door beide organisaties belangstelling geuit om de samenwerking te intensiveren op gebieden als ontwikkeling, bestuur, klimaatverandering, energie en private sector ontwikkeling. Daarnaast is Faki sterk gericht op goede betrekkingen met externe partners, waaronder de EU.

Tijdens de laatste AU-top in januari 2017 is een ambitieus hervormingsplan aangenomen, waarmee o.a. een versterking van de organisatie, sterkere focus op een beperkt aantal taken (o.a. vrede en veiligheid, politieke zaken en economische integratie) en grotere financiële onafhankelijkheid wordt beoogd. Het is nu zaak dat de hervormingen ten uitvoer worden gebracht. Naar verwachting zal de Afrikaanse Unie hier tijdens de volgende Top, begin juli, weer over spreken. NL is van mening dat het initiatief voor hervorming bij de AU ligt, maar de EU moet klaar staan om

deze te ondersteunen als daar behoefte toe is. Voorts zet het Kabinet zich in voor betere samenwerking tussen de EU en de AU op het gebied van vrede en veiligheid, onder meer door een betere samenwerking tussen het Politiek en Veiligheidscomité (PSC) van de EU en het AU het Politiek en Veiligheidscomité.

In aanloop naar en tijdens de Nederlandse deelname aan de VN-Veiligheidsraad in 2018 zet Nederland zich eveneens in op het vergroten van de Afrikaanse stem in de VNVR. NL beoogt nauwe afstemming met de Afrikaanse niet-permanente leden van de VNVR.

Overig

Het kabinet hecht eraan uw Kamer te informeren over het feit dat de Raad naar verwachting als procedurepunt zal instemmen met het mandaat voor onderhandelingen met Marokko ten behoeve van uitbreiding van de geografische reikwijdte van twee protocollen (oorsprongsregels, import) bij het EU-Marokko Associatieakkoord tot de Westelijke Sahara, opdat goederen uit dat gebied ook onder gunstig tarief de EU kunnen worden ingevoerd.