
Vergaderjaar 2023–2024

21 501-20

Europese Raad

DM

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2023

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister-President, het verslag aan van de Europese Raad en de Eurozontetop van 26 en 27 oktober 2023.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

VERSLAG VAN DE EUROPESE RAAD EN DE EUROZONETOP VAN 26 EN 27 OKTOBER 2023

Op donderdag 26 en vrijdag 27 oktober jl. vond de Europese Raad (ER) plaats in Brussel. Op de agenda van de ER stonden de Russische agressie jegens Oekraïne, het Midden-Oosten, het meerjarig financieel kader, economie en migratie. Daarnaast werd onder meer gesproken over de terroristische aanvallen in Frankrijk en België, COP28, de situatie in de Sahel, de Zuidelijke Kaukasus en de relatie tussen Kosovo en Servië.¹ Na afloop van de ER vond een Eurozonetop plaats.²

Europese Raad

Russische agressie jegens Oekraïne

De leden van de ER spraken over de ontwikkelingen van de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne. President Zelensky sprak de leden van de ER via een videoverbinding toe. De ER bevestigde haar steun voor de onafhankelijkheid, soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne binnen de internationaal erkende grenzen en het recht op zelfverdediging tegen de Russische agressie. De Europese Unie (EU) zal diplomatieke inspanningen blijven leveren om te komen tot zo breed mogelijke internationale steun voor een alomvattende, rechtvaardige en duurzame vrede op basis van President Zelensky's Vredesformule met het oog op het houden van een mondiale vredestop in de toekomst.

Steun voor Oekraïne

De EU zal Oekraïne financieel, humanitair, economisch, militair en diplomatiek blijven steun voor zo lang dat nodig is. De EU zal de humanitaire assistentie en de steun voor bescherming van burgers intensiveren, waaronder via de levering van generatoren, transformatoren, mobiele verwarmingsstations en verlichtings- en elektriciteitsapparatuur om Oekraïne bij te staan in de aankomende winter. Ook zal de EU Oekraïne blijven ondersteunen bij herstel en wederopbouw, inclusief bij ontminningsactiviteiten. De ER verwelkomde de uitkomst van de internationale donorconferentie voor ontminning die op 11 en 12 oktober jl. in Zagreb werd gehouden.

Veiligheidsarrangementen

Ook werd gesproken over het belang van duurzame militaire steun aan Oekraïne onder meer via de Europese Vredesfaciliteit en de *EU Military Assistance Mission*, als ook via de bilaterale steun van lidstaten. Lidstaten waren grotendeels eensgezind over het belang van levering op zo kort mogelijke termijn van militaire steun om aan de urgente militaire en defensienoden van Oekraïne te voldoen. Ook werd gesproken over de toekomstige veiligheidsarrangementen van de EU, lidstaten die de G7 verklaring hebben ondertekend, en andere partners voor Oekraïne die het land zullen helpen zichzelf te verdedigen, destabilisatie te voorkomen en agressie in de toekomst te kunnen weerstaan. De ER nodigde de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie Josep Borrell (HV) uit om met Oekraïne te consulteren op basis van een door de Raad goedgekeurd kader en daarover terug te rapporteren aan de ER in december. Nederland riep EU-leiders op de veiligheidsarrangementen conform de G7+ verklaring te concretiseren en benadrukte het belang van investeringen in de defensie-

¹ Zie Conclusies Europese Raad, 26-27 oktober 2023. – Consilium (europa.eu).

² Zie Verklaring van de Eurotop, 27 oktober 2023 – Consilium (europa.eu).

sector om aan de noden van Oekraïne en Europese landen te kunnen voldoen.³

Sancties en bevroren tegoeden

De ER sprak over het verzwakken van de mogelijkheden van Rusland om de oorlog voort te zetten onder meer door in samenwerking met partners verdere sancties in te stellen en door de volledige en effectieve naleving van sancties en het voorkomen van sanctieomzeiling. De ER veroordeelde de militaire steun van Iran en Belarus aan Rusland en riep alle landen, in het bijzonder Noord Korea, op om geen steun aan Rusland te verlenen. Ook zal de EU haar inspanningen verhogen om met partners desinformatie van Rusland over de oorlog tegen te gaan.

De ER riep de HV en de Europese Commissie op om versneld met voorstellen te komen om de extra opbrengsten uit geïmmobiliseerde Russische publieke tegoeden te kunnen aanwenden (via de *windfall contribution* optie) voor het herstel en de wederopbouw van Oekraïne, in lijn met het Europese en internationale recht samen met internationale partners. Het is belangrijk om hierop voortgang te bereiken en daarmee Rusland verantwoordelijk te houden voor de grootschalige schade veroorzaakt door de agressie tegen Oekraïne.

Ruslands unilaterale besluit om het *Black Sea Grain Initiative* te beëindigen, de doelbewuste aanvallen op de Oekraïense graanvoorraden en exportfaciliteiten en het verstoren van de vrije vaart in de Zwarte Zee laten zien dat Rusland doorgaat met het inzetten van voedsel als wapen en het ondermijnen van de wereldwijde voedselzekerheid. Meerdere landen spraken steun uit voor alle inspanningen, waaronder van de Verenigde Naties, om voedselexporten te faciliteren van Oekraïne naar de landen die ze het meest nodig hebben, waaronder in Afrika en het Midden-Oosten. De ER riep op de transit en export capaciteit van de *EU Solidarity Lanes* uit te breiden en nodigde de Commissie uit met nieuwe voorstellen te komen.

De ER riep op om het werk voort te zetten, waaronder in de *Core Group*, voor de oprichting van een tribunaal voor de vervolging van de misdaad van agressie tegen Oekraïne met de breedst mogelijke, cross-regionale steun en legitimiteit en de oprichting van een toekomstig compensatiemechanisme. Ook werd steun uitgesproken voor het werk van het internationaal straffhof en werden de Russische pogingen veroordeeld om het mandaat en het functioneren van het internationale straffhof te ondermijnen.

De ER veroordeelde in de sterkst mogelijke bewoordingen de onwettige deportatie naar Rusland en Belarus van Oekraïense kinderen en burgers en riep beide landen op zorg te dragen voor hun onmiddellijke terugkeer. Diverse lidstaten pleitten voor de verlenging van de tijdelijke bescherming voor vluchtelingen uit Oekraïne tot maart 2025.⁴ De EU blijft gecommitteerd aan de steun aan ontheemde personen, zowel in Oekraïne als in de EU, waaronder door adequate en flexibele financiële assistentie aan lidstaten die de zwaarte lasten dragen van de kosten voor medicijnen, onderwijs en levensonderhoud.

³ Zie G7: Joint declaration of support for Ukraine – Consilium (europa.eu).

⁴ Zie ook Richtlijn Tijdelijke Bescherming voor vluchtelingen uit Oekraïne verlengd tot en met 4 maart 2025 | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.

De ER sprak ook haar steun uit voor de stappen die Oekraïne, Moldavië, Georgië en de landen in de Westelijke Balkan moeten zetten in het kader van het EU-toetredingstraject.

Midden-Oosten

De ER herbevestigde haar verklaring van 15 oktober 2023 en veroordeelde in de sterkst mogelijke bewoordingen de terroristische aanslagen van Hamas in Israël.⁵ Een grote meerderheid van landen, waaronder Nederland,⁶ benadrukte het recht van Israël om zichzelf te verdedigen in lijn met het internationaal humanitair recht en riep Hamas op om alle gijzelaars onmiddellijk en zonder voorwaarden vrij te laten. De ER herhaalde het belang om te allen tijde burgers te beschermen en betreurde het gebruik van burgers als menselijk schild door Hamas. Ook werd gesproken over de gezamenlijke inspanningen die nodig zijn om EU-burgers te helpen om Gaza te verlaten.

De ER sprak haar bezorgdheid uit over de verslechterende humanitaire situatie in Gaza. Lidstaten, waaronder Nederland, riepen op tot snelle, veilige en ongehinderde humanitaire toegang en hulp om mensen in nood te bereiken en het instellen van humanitaire corridors en pauzes.⁷ De EU zal samen met partners in de regio hulp blijven bieden, onder meer voor toegang tot voedsel, water, medicijnen, brandstof en onderdak en onderstreepte het belang dat dergelijke hulp niet wordt misbruikt door terroristische organisaties.

De ER onderstreepte de noodzaak om regionale escalatie te voorkomen en om nauw samen te werken met partners, waaronder de Palestijnse Autoriteit. De EU wil bijdragen aan het nieuw leven inblazen van het politieke proces op basis van de tweestatenoplossing, onder meer via de *Peace Day Effort*, en verwelkomde diplomatieke vredes- en veiligheidsinitiatieven, waaronder de organisatie van een internationale vredesconferentie op korte termijn.

De ER benadrukte tot slot de noodzaak om de verspreiding van desinformatie tegen te gaan en wees op de juridische verantwoordelijkheid van (online) platforms hierbij.

Meerjarig Financieel Kader

De ER sprak over de door de Commissie voorgestelde tussentijdse herziening van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) van 20 juni jl.⁸ Het Spaanse voorzitterschap gaf een toelichting op de stand van zaken van de onderhandelingen en benadrukte het belang van overeenstemming. De Commissie lichtte toe dat een gerichte versterking en herziening van het MFK noodzakelijk is, wil de Unie zijn bestaande en nieuwe doelstellingen verwezenlijken. Tijdens de bespreking bleek een groot deel van de ER kritisch te staan tegenover verschillende delen van de voorgestelde tussentijdse herziening. Een groot aantal lidstaten benadrukte het belang van optimaal gebruik van bestaande middelen. Er was in de ER brede steun voor de structureler vormgegeven financiële EU-steun aan Oekraïne. Nederland gaf aan positief te staan tegenover het structureler

⁵ Zie ook de Statement of the Members of the European Council on the situation in the Middle East – Consilium (europa.eu).

⁶ Zie Motie-Stoffer, Kamerstukken 21 501-02, nr. 2729.

⁷ Zie Motie-Boswijk, Kamerstukken 21 501-02, nr. 2720, Motie-Van Dijk, Kamerstukken 21 501-02, nr. 2723, Motie-Piri en Sjoerdsma, Kamerstukken 21 501-02, nr. 2750.

⁸ Zie het voorstel van de Commissie voor de herziening van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) van 20 juni jl, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0336>.

vormgeven van de financiële EU-steun aan Oekraïne. Uitdagingen en verplichtingen moeten in principe worden opgevangen binnen de kaders van het MFK en de daarbij overeengekomen speciale instrumenten, door optimaal gebruik te maken van bestaande middelen en waar nodig in te zetten op herprioritering en flexibilisering. Een aantal lidstaten gaf aan migratie als prioriteit te zien. De voorzitter van de ER nodigde de Raad uit de besprekingen voort te zetten teneinde overeenstemming aan het einde van het jaar te bereiken. Het is de verwachting dat de ER in december opnieuw over het MFK zal spreken.

Economie

In het licht van verschillende uitdagingen, waaronder toenemende concurrentie uit andere delen van de wereld, onderschreven regeringsleiders het belang van een sterke Europese economische basis en een gelijk speelveld, zowel binnen de Unie als mondiaal. Regeringsleiders stonden stil bij maatregelen die al in gang zijn gezet om de economische weerbaarheid van de Unie te versterken, en riepen in die context op de ontwikkeling van digitale en schone technologie in de EU te versnellen, met een focus op innovatie, onderzoek, onderwijs en vaardigheden; de aanvoer van schone en betaalbare energie veilig te stellen; kritieke afhankelijkheden te verminderen en aanvoerketens te diversifiëren door strategische partnerschappen; de transitie naar een meer circulaire economie te bevorderen en de lasten van regelgeving te verminderen.

De ER riep op tot snelle afronding van de *Critical Raw Materials Act* (CRMA); de *Net Zero Industry Act* (NZIA) en de hervorming van de elektriciteitsmarkt, als ook tot snelle follow-up van de recente mededeling van de Commissie over het adresseren van geneesmiddelentekorten in de EU, waarbij betere toegang tot geneesmiddelen en een innovatieve en concurrerende farmaceutische sector worden verzekerd. De ER riep de Commissie en lidstaten op om de raamwerkvoorwaarden voor investeringen te verbeteren, waaronder via een gemeenschappelijk, helder en coherent regelgevend kader en een investeringsklimaat dat concurrentievermogen bevordert.

Nederland heeft deze verschillende elementen van het versterken van Europese economische weerbaarheid en het lange termijn concurrentievermogen ondersteund, waarbij hij het belang van een gelijk speelveld heeft benadrukt, ook in relatie tot het verlenen van staatssteun. Nederland is geen voorstander van het verlengen van tijdelijke staatssteunkaders die voor crisissituaties zijn afgekondigd. De ER herhaalde de oproep aan de Commissie om te rapporteren over de impact van het staatssteunbeleid op de integriteit van de interne markt en het concurrentievermogen van de EU. In relatie tot de *Economic Governance Review*, nodigde de ER de Commissie uit het werk voort te zetten, met het oogmerk het wetgevende traject in 2023 nog af te ronden.

Op 24 oktober jl. presenteerde de Commissie een mededeling over de initiatieven die de EU heeft ondernomen om investeringen in schone technologie te bevorderen.⁹ In deze mededeling wordt ook ingegaan op de impact die de Amerikaanse *Inflation Reduction Act* (IRA) heeft op het Europees concurrentievermogen. Zoals vermeld in het verslag van de Raad Algemene Zaken van 24 oktober jl.¹⁰ komt dit verslag van de Europese Raad in plaats van een appreciatie van deze mededeling per

⁹ Zie Commissiemededeling investeringen schone technologie COM(2023)684. COM_2023_684_1_EN_ACT_part1_v11.pdf (europa.eu).

¹⁰ Zie Kamerbrief over Verslag van de Raad Algemene Zaken van 24 oktober 2023 | Kamerstuk I Rijksoverheid.nl, d.d. 31-10-23.

BNC fiche. De Commissie geeft in het rapport aan dat het macro-economische effect van de IRA op de EU tot nu toe beperkt lijkt, maar voegt daaraan toe dat het lastig is dat effect op lange termijn te kunnen voorzien. Wel wordt ingezien dat de IRA een aantrekkelijk instrument is waarvan de EU op onderdelen zou kunnen leren. Ook geeft de Europese Commissie aan dat de IRA samen met het verschil in energieprijzen impact kan hebben op investeringsbeslissingen van bedrijven. Tegelijkertijd schetst de Commissie terecht dat de IRA ook kansen kan bieden voor Europese bedrijven die een goede positie hebben in schone technologieën, actief zijn in de VS of een positie hebben als toeleverancier. Het kabinet roept de Commissie op de gevolgen van de IRA en investeringsplannen in andere landen goed te blijven monitoren en ondertussen te blijven werken aan het versterken van het Europese investeringsklimaat. Ook verwelkomt het kabinet de gezamenlijke initiatieven die de EU en de VS hebben gelanceerd ter versterking van de transatlantische samenwerking, zoals de *Trade and Technology Council*, de *Transatlantic Initiative on Sustainable Trade* en de *Clean Energy Incentives Dialogues*, waarin o.a. de gevolgen van de IRA worden besproken. De mededeling van de Commissie bevat geen (aankondiging van) nieuwe initiatieven.

Tijdens deze ER hebben de regeringsleiders, overeenkomstig de Nederlandse inzet, de Commissie gevraagd het werk te vervolgen om verstoringen van tarieven en subsidies door mondiale spelers te adresseren en een mondiaal gelijk speelveld te bevorderen. In aanvulling wordt de Commissie gevraagd om de problematische en discriminatoire elementen die de IRA bevat, met de VS te blijven oppakken. Het toekennen van de status van vrijhandelspartner aan de EU in het kader van de IRA wordt hierbij met name genoemd.

Migratie

De ER boog zich over de uitdagingen op het gebied van migratie naar aanleiding van de brief van Commissievoorzitter Von der Leyen over de implementatie van de conclusies van de ER-bijeenkomsten van eerder dit jaar.¹¹ Nederland sprak steun uit voor de aanpak die de Commissie in de brief uiteen heeft gezet en de daarin geuite ambitie. De brief gaat in op de brede partnerschapsaanpak met derde landen waarin zowel de grondoorzaken worden geadresseerd als onder meer grensmanagement, het bevorderen van terugkeer en het aanpakken van mensensmokkel in lijn met internationaal recht en respect voor mensenrechten. Von der Leyen gaf aan prioriteit te willen geven aan het opstellen van een partnerschaps-overeenkomst met Egypte. Ten aanzien van de interne dimensie van migratie is de inzet gericht op de voortgang op het Asiel- en Migratiepact en werd de hoop uitgesproken dat de onderhandelingen van het pact spoedig kunnen worden afgerond.

Overige onderwerpen

Terroristische aanslagen

De leden van de ER stonden stil bij de recente terroristische aanslagen in Frankrijk en België waarbij Zweedse en Franse burgers om het leven kwamen. Zij veroordeelden de aanslag en riepen op tot een gecoördineerde inzet om de interne veiligheid te versterken.

¹¹ Zie in de bijlage de brief.

De ER benadrukte – nog eens onderschreven door de frequentie en intensiteit van extreme weersomstandigheden – de urgentie van een mondiaal antwoord op klimaatverandering. In dat opzicht werd vooruitgeblikt op de Klimaatconferentie COP28, die van 30 november tot 12 december plaatsvindt in Dubai, de Verenigde Arabische Emiraten. Regeringsleiders omarmden de conclusies van de Milieuraad van 16 oktober jl. die de Europese inzet voor COP28 vastleggen.¹²

Sahel

De ER sprak zorg uit over de voortdurende verslechtering van de humanitaire en veiligheidssituatie in de Sahel die werd verergerd door de politieke instabiliteit in de regio. De ER benadrukte dat stabiliteit in de Sahel en de bredere regio, inclusief de kuststaten, cruciaal is voor de veiligheid en welvaart van de bevolking in de regio en ook in de EU. De EU blijft betrokken bij de regio, onder meer door samenwerking met ECOWAS en landen in de regio. De ER nodigde de Hoge Vertegenwoordiger uit om opties te presenteren voor aanpassing van het EU-beleid en instrumentarium aan de huidige situatie in de regio. De Raad riep op tot de onmiddellijke vrijlating van President Bazoum en zijn familie.

Servië en Kosovo

De ER sprak haar zorgen uit over de veiligheidssituatie in het noorden van Kosovo en veroordeelde de aanslag op de Kosovaarse politie op 24 september jl. De EU verwacht dat de aanslagplegers worden opgepakt en berecht en dat Servië hier volledig aan meewerkt. Kosovo en Servië moeten toewerken naar duurzame de-escalatie en het spoedig organiseren van nieuwe verkiezingen in het noorden van Kosovo met actieve deelname van Kosovaarse Serviërs. Gebrek aan de-escalatie zal gevolgen hebben. De ER betreurt het gebrek aan uitvoering door beide partijen van de akkoorden die met de EU zijn gesloten voor de normalisatie van de betrekkingen. Het roept beide partijen op deze zonder vertraging of voorwaarden uit te voeren, inclusief de oprichting van de vereniging van Servische gemeenten. Normalisering van de betrekkingen is een essentiële voorwaarde voor het Europese pad van beide landen.

Armenië en Azerbeidzjan

De ER sprak steun uit voor een duurzame vrede tussen Armenië en Azerbeidzjan gebaseerd op de principes van de erkenning van de soevereiniteit, de onschendbaarheid van grenzen en de territoriale integriteit. Ook werd het belang van het respecteren van de rechten en veiligheid van Armeense inwoners van Nagorno-Karabach benadrukt, inclusief voor hen die naar hun huizen in Nagorno-Karabach willen terugkeren. De ER ondersteunt het door de EU-geleide vredesproces en roept beide partijen op dat voor het einde van het jaar af te ronden. Ook werden de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie uitgenodigd om opties te presenteren over hoe het beste de EU-Armenië relaties te versterken.

¹² Zie de Voorbereidingen voor de 28e Conferentie van de Partijen (COP28) bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC), Conclusies van de Raad, 14285/23, d.d. 17 oktober 2023.

Eurozonetop

En marge van de ER vond de Eurozonetop plaats. Tijdens de Eurozonetop werd gesproken over de economische situatie, het coördineren van het begrotingsbeleid voor 2024, de toekomst van de Europese financiële en kapitaalmarkten en de mogelijke introductie van de digitale euro. Tijdens deze top werden de blijvende zorgen over inflatie onderstreept. Daarnaast werd kennisgenomen van de brief van de voorzitter van de Eurogroep, Paschal Donohoe, over de stand van zaken van de besprekingen in de Eurogroep over deze onderwerpen.¹³ Tijdens de Eurozonetop werd de uitnodiging aan de Eurogroep herhaald om economische ontwikkelingen te blijven monitoren.

Financiële- en kapitaalmarkten

Tijdens de Eurozonetop werd kennis genomen van het voortgaande werk van de Eurogroep aan de toekomst van Europese kapitaalmarkten. De voorzitter van de Eurogroep gaf aan te streven naar een strategische visie hierop en daarin prioriteiten te identificeren om de kapitaalmarkt unie verder te ontwikkelen. De voorzitter van de Eurogroep wees erop dat dit kan dienen als input voor de (nieuwe) Europese Commissie. Nederland steunt dit initiatief en stelt zich hierbij constructief op, omdat het verdere integratie van de kapitaalmarkt-unie essentieel acht voor de benodigde investeringen in duurzaamheid en digitalisering.

Digitale euro

De voorzitter van de Europese Centrale Bank (ECB) Christine Lagarde gaf een presentatie over de stand van zaken van het technische traject rond de digitale euro en het besluit van de ECB van 18 oktober jl. om de volgende fase van hun onderzoek in te gaan. Vervolgens gaf de Europese Commissie een toelichting over de wetsvoorstellen die zij op 28 juni jl. heeft gepubliceerd.¹⁴ De leden van de Eurozonetop namen hier kennis van. De voorzitter van de Eurogroep, Paschal Donohoe, gaf een toelichting op de werkstroom in de Eurogroep. Nederland benadrukte hierbij dat de mogelijke komst van een digitale euro vraagt om een zorgvuldige afweging en politieke besluitvorming. Het kabinet vindt immers dat de kosten (zowel van de implementatie als van gebruik) van een digitale euro in verhouding moeten staan tot de voordelen ervan. Daarnaast benadrukte de Minister-President het belang van privacy en tegelijkertijd van het tegengaan van anti-witwaspraktijken hierbij.

¹³ Zie hier de brief: PEG to PEC letter – October 2023 final (europa.eu).

¹⁴ Zie hier de wetsvoorstellen van 28 juni van EC: Digital euro package.