
Vergaderjaar 2023-2024

21 501-20 Europese Raad

DO **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2023

Hierbij bied ik u, mede namens de minister-president, het verslag aan van de EU Westelijke Balkan Top en de Europese Raad van 13, 14 en 15 december 2023.

De minister van Buitenlandse Zaken,

Hanke Bruins Slot

VERSLAG VAN DE EU-WESTELIJKE BALKAN TOP EN EUROPESE RAAD VAN 13, 14 EN 15 DECEMBER 2023

Op donderdag 14 en vrijdag 15 december vond de Europese Raad (ER) plaats in Brussel. Op de agenda van de ER stonden de Russische agressie jegens Oekraïne, de situatie in het Midden-Oosten, uitbreiding, de tussentijdse herziening van het meerjarig financieel kader (MFK) van 2021 tot en met 2027, veiligheid en defensie, migratie en de strategische agenda van 2024 tot en met 2029. Zoals gebruikelijk sprak de voorzitter van het Europees Parlement, Roberta Metsola, aan het begin van de ER. Op woensdag 13 december kwamen de regeringsleiders en staatshoofden van de EU en Westelijke Balkanlanden samen voor een EU-Westelijke Balkan Top. De minister-president nam deel aan zowel de EU-Westelijke Balkan Top als de ER. De voorzitter van de ER heeft inmiddels aangekondigd dat op 1 februari 2024 een buitengewone ER zal plaatsvinden om een akkoord te bereiken over MFK en de financiële steun aan Oekraïne.¹

Europese Raad

Russische agressie jegens Oekraïne

De ER sprak over het grote belang van politieke, humanitaire, financiële, diplomatieke en militaire steun aan Oekraïne voor zo lang als dit nodig is. Ook werd opnieuw steun uitgesproken voor de onafhankelijkheid, soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne binnen de internationaal-erkende grenzen en haar recht op zelfverdediging tegen de Russische agressie.

De Europese Unie (EU) en haar lidstaten benadrukten het belang van tijdige, voorspelbare en duurzame militaire steun voor Oekraïne via de Europese Vredesfaciliteit (EPF) en de *EU Military Assistance Mission*, als wel via de bilaterale steun van lidstaten. De ER onderstreepte het belang van snellere levering van raketten, munitie en luchtverdedigingssystemen. De ER nodigde de Raad uit om het werk te intensiveren voor de hervorming van de EPF en het verder verhogen van de financiering op basis van het voorstel van de Hoge Vertegenwoordiger. Nederland blijft in EU-verband inzetten op spoedige besluitvorming over het ophogen van het fonds met 5 miljard euro voor 2024.

De EU en haar lidstaten willen ook bijdragen aan de veiligheidsarrangementen die Oekraïne zullen helpen zichzelf te verdedigen en om destabilisatiepogingen en agressie tegen te gaan. De ER nodigde de Hoge Vertegenwoordiger en de lidstaten uit om de toekomstige veiligheidsarrangementen in de Raad verder uit te werken.

Ook sprak de ER over maatregelen om accountability te versterken over de grove schendingen van het internationale recht door Rusland. Ook werden Rusland en Belarus opgeroepen illegaal gedeporteerde Oekraïense kinderen en burgers onmiddellijk terug te laten keren naar Oekraïne.

De EU was vastbesloten het vermogen van Rusland om oorlog te voeren verder te verzwakken onder meer door de sancties verder te versterken en door het voorkomen van het omzeilen ervan in nauwe samenwerking met partners en bondgenoten. De ER veroordeelde de continue militaire steun van Iran, Belarus en Noord-Korea aan de militaire agressie van Rusland. In deze context verwelkomde de ER de goedkeuring van het twaalfde sanctiepakket. Het pakket komt tegemoet aan de Nederlandse inzet om het Russisch militair-industrieel complex verder aan te pakken. Het omvat onder meer een uitbreiding van importverboden, waaronder het lang verwachte importverbod op Russische niet-industriële diamanten en aanvullende maatregelen om diegenen die sancties omzeilen aan te pakken. De ER sprak in de conclusies uit voortgang te willen op het gebruik van bevroren Russische tegoeden voor steun aan Oekraïne. Ook zal de EU inspanningen leveren om Russische desinformatie over de oorlog tegen te gaan. Inmiddels heeft de Commissie een eerste voorstel hiertoe voorgelegd aan de lidstaten. Uw Kamer zal op korte termijn een kabinetsappreciatie ontvangen van dit voorstel middels het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken in januari.

De ER benadrukte het belang van veiligheid en stabiliteit in de Zwarte Zee en sprak steun uit voor alle inspanningen om de export van Oekraïens graan en andere landbouwproducten naar de landen met de grootste noden te vergemakkelijken, met name in Afrika en het Midden-Oosten. De ER onderstreepte tevens het belang van het optimaal benutten van de mogelijkheden van de *Solidarity Lanes* van de EU, en verzoekt de Commissie de samenwerking met de lidstaten te bespoedigen om

¹ [Special European Council - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/15-european-council-13-14-15-december-2023/)

nieuwe maatregelen voor te stellen met het oog op de verdere ontwikkeling van de capaciteit van de *Solidarity Lanes* op alle routes.

De EU zal de Republiek Moldavië en Georgië blijven steunen bij het aanpakken van de uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd als gevolg van de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne.

Situatie in het Midden-Oosten

De ER heeft een strategische discussie gevoerd over de situatie in het Midden-Oosten. Deze verliep langs de lijnen van het verslag van de Raad van Buitenlandse Zaken van 11 december 2023.² De Nederlandse inbreng was gericht op ongehinderde en veilige toegang voor humanitaire hulp voor de gehele bevolking van Gaza, inclusief via opening van de Kerem Shalom grensovergang³ (ook in lijn met de motie Ceder over hulp aan kwetsbare minderheden⁴), en het verkennen van maatregelen in EU-verband tegen het onacceptabele kolonistengeweld op de Westelijke Jordaanoever (in lijn met de motie Paternotte).⁵

Uitbreiding

De leden van de ER onderstreepten dat uitbreiding een geo-strategische investering in vrede, veiligheid, stabiliteit en welvaart is. De leiders waren zich bewust van het positieve signaal dat nu nodig is ter ondersteuning van Oekraïne, een signaal van steun voor hun Europese pad. De leiders stonden stil bij alle Oekraïners die hun land proberen te beschermen en daarmee bijdragen aan de veiligheid op het Europese continent en toonden duidelijke erkenning voor de aanzienlijke voortgang die het land heeft geboekt op de door de Commissie gevraagde stappen in zeer moeilijke omstandigheden.

De ER stemde vervolgens in met het openen van toetredingsonderhandelingen met Oekraïne en Moldavië. De ER nodigde de Raad uit om de onderhandelingsraamwerken aan te nemen zodra beide landen de relevante stappen hebben gezet, in lijn met de Commissie-aanbevelingen.

Daarnaast stemde de ER in met het verlenen van de kandidaat-lid-status aan Georgië met dien verstande dat Georgië de stappen zet die in de Commissie-aanbeveling uiteen zijn gezet.

In de discussie vroegen sommige leiders om het aanbrengen van meer balans in de tekst tussen Oekraïne, Moldavië en Georgië enerzijds en de Westelijke Balkan anderzijds. Een overgrote meerderheid van lidstaten vroeg om het zetten van een stap ten aanzien van Bosnië en Herzegovina. In lijn met de kabinetsappreciatie van het uitbreidingspakket, heeft de minister-president er op gewezen dat het proces gebaseerd dient te blijven op merites en dat alleen als er significante voortgang is geboekt, de onderhandelingen met Bosnië en Herzegovina kunnen worden gestart.⁶ Hierop werd afgesproken dat de Commissie uiterlijk in maart 2024 een nieuw rapport over Bosnië en Herzegovina zal opstellen die de basis vormt voor verdere besluitvorming.

De ER nam voorts kennis van de Commissiemededeling over een groeiplan voor de Westelijke Balkan dat tot doel heeft de sociaaleconomische convergentie in de regio en tussen de landen in de Westelijke Balkan en de EU te versterken, gebaseerd op strikte conditionaliteit.

De ER omarmde de conclusies van de Raad Algemene Zaken van 12 december over het uitbreidingspakket van de Commissie. Met het perspectief op een toekomstige grotere Unie, achtten de leden van de ER het van belang dat zowel de kandidaat-lidstaten als de EU zelf klaar zijn voor uitbreiding op het moment dat toetreding aan de orde is.⁷ Dat betekent dat kandidaat-lidstaten hun hervormings-inspanningen moeten vergroten, met name ten aanzien van de rechtsstaat, als deel van het toetredingsproces dat gebaseerd is op merites. De EU zal dit proces ondersteunen. Ten aanzien van het interne werk dat de EU zelf te verrichten heeft, zal toegewerkt worden naar het aannemen van een routekaart voor de toekomstige werkzaamheden rond de zomer van 2024.

Meerjarig Financieel Kader

² Kamerstuk 21 501-02 nr. 2794

³ Motie Koekkoek c.s., Kamerstuk 21 501-20 nr. 2003

⁴ Motie Ceder, Kamerstuk 21 501-20 nr. 1991

⁵ Motie Paternotte c.s., Kamerstuk 21 501-20 nr. 1984

⁶ Kamerstuk 23987 nr. 395

⁷ Kamerstuk 2023Z20725 en Kamerstuk 23 987 nr. 395

De ER sprak over de door de Commissie voorgestelde tussentijdse herziening van het Meerjarig Financieel Kader (MFK). De voorzitter van de Raad gaf een toelichting op de stand van zaken van de onderhandelingen en benadrukte het belang van overeenstemming.

Na meerdere besprekingen had de voorzitter van de ER een nieuw onderhandelingsdocument verspreid.⁸ Hierin lag de omvang van de herziening circa 45 miljard euro lager dan in het Commissievoorstel (exclusief de 33 miljard euro beoogde leningen aan Oekraïne) en kwam deze daarmee uit op totaal 21 miljard euro aan extra vastleggingen. Hiervan is 17 miljard euro bedoeld voor de Oekraïne-faciliteit (giftendeel) en 4 miljard euro voor overige onderdelen van de MFK-herziening. Het nieuwe speciale instrument voor het rente-instrument in omvang beperkt en verder ingekaderd ten opzichte van het Commissievoorstel. Tot slot werd het mogelijk gemaakt om bestaande middelen flexibeler in te zetten om aan te sluiten op nieuwe prioriteiten.

Op basis van dit onderhandelingsdocument zou de toename van de raming van de Nederlandse opdrachten op basis van de vastleggingen in totaal in de periode van 2024 tot en met 2027 uitkomen op circa 1,2 miljard euro, waarvan ongeveer 1 miljard euro voor Oekraïne. In het oorspronkelijke Commissievoorstel ging het nog om een opwaartse bijstelling van 3,2 miljard euro voor de periode van 2024 tot en met 2027. Er is nog niet genoeg informatie beschikbaar om aan te geven welk deel van de in totaal 21 miljard euro (vastleggingen) als betalingen neerslaan in de periode van 2024 tot en met 2027 en welk deel mogelijk in de volgende MFK-periode vanaf 2027.

Er was in de ER brede steun voor het structureler vormgegeven financiële EU-steun aan Oekraïne. Een groot deel van de lidstaten, waaronder Nederland, benadrukte dat er meer gebruik moest worden gemaakt van bestaande middelen en de omvang van de herziening verder beperkt moest worden. Een aantal lidstaten gaf hierbij aan voldoende middelen te willen behouden voor migratie en de reeds gecommiteerde middelen voor landbouw en cohesie te willen ontzien.

Alle lidstaten, met uitzondering van een lidstaat, gaven aan de inhoud van het onderhandelingsdocument te steunen. Het kabinet kan zich vinden in het bereikte compromisvoorstel, omdat naast de beoogde financiële steun aan Oekraïne, de MFK-herziening hiermee beperkt blijft tot grotendeels onvoorziene uitgaven op het terrein van migratie/opvang vluchtelingen, het externe beleid van de EU en defensie. Daarnaast is het kader waarbinnen de rentekosten voor het Europese herstelinstrument zoveel mogelijk worden opgevangen met bestaande middelen in lijn met de kabinetsinzet.⁹ Inmiddels is bekend dat de ER op 1 februari 2024 opnieuw over het MFK zal spreken, waarbij het laatste onderhandelingsdocument het uitgangspunt is. Uw Kamer wordt hier middels een geannoteerde agenda over geïnformeerd.

Veiligheid en Defensie

De ER sprak in de context van de wereldwijde instabiliteit, strategische competitie en veiligheidsdreigingen over de versterking van de Europese veiligheid en defensie. De EU moet meer verantwoordelijkheid nemen voor haar eigen veiligheid.

De ER maakte de balans op van het werk dat is verricht ter uitvoering van eerdere conclusies, de Verklaring van Versailles¹⁰ en het Strategisch Kompas¹¹ en concludeerde dat meer nodig is om de doelstellingen van de Unie te verwezenlijken. Zo moeten de defensieparaatheid en defensie-uitgaven verhoogd worden en moet er een effectieve interne defensiemarkt verwezenlijkt worden.

Er moeten maatregelen genomen worden om gezamenlijke aanbestedingen te faciliteren en de interoperabiliteit en productiecapaciteit van de Europese defensie-industrie te vergroten. Hiermee moeten de voorraden van de lidstaten aangevuld worden in het licht van de steun die moet worden verleend aan Oekraïne.

De ER verzocht de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie om met het Europees Defensieagentschap een Europese defensie-industriestrategie (EDIS) en een Europees defensie-investeringsprogramma (EDIP) te presenteren om de technologische en industriële basis van de Europese defensie, inclusief het midden- en kleinbedrijf, te versterken.

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/68901/st00023-en23.pdf>

⁹ BNC-fiche Herziening MFK, Kamerstuk 22 112, nr. 3757

¹⁰ [Verklaring van Versailles, 10 en 11 maart 2022 - Consilium \(europa.eu\)](#)

¹¹ Kamerstuk 21501-20 nr. 1796

Ook werd het belang van de doorontwikkeling van een geïntegreerde markt op het gebied van defensie onderschreven om grensoverschrijdende toeleveringsketens te versterken, cruciale technologieën te waarborgen en het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie te verbeteren.

De ER roept op tot intensivering van de werkzaamheden om de defensiegereedheid te vergroten. Het gaat daarbij om de veerkracht en veiligheid van de Unie, militaire mobiliteit, regelmatige live-oefeningen, het verbeteren van de veiligheid van de ruimte, het tegengaan van cyber- en hybride dreigingen. Ook gaat het om het aanpakken van buitenlandse informatiemanipulatie en -inmenging (FIMI).

De ER riep op tot een grotere rol voor de Europese Investeringsbank (EIB) voor Europese veiligheid en defensie, waarbij voortgebouwd kan worden op het strategische Europese veiligheidsinitiatief van de EIB.

Een sterkere EU op veiligheid en defensie kan ook bijdragen aan wereldwijde en trans-Atlantische veiligheid en is complementair aan de NAVO. Het doet ook geen afbreuk aan het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten, en houdt rekening met de veiligheids- en defensiebelangen van alle lidstaten.

Overige onderwerpen

Migratie

De ER stond kort stil bij de voortgang op het migratiedossier op basis van de brief van de voorzitter van de Europese Commissie.¹² De leiders moedigden de Commissie aan het ambitieniveau vast te houden en voortgang te boeken in de triloogonderhandelingen over het Asiel- en Migratiepact. Ook zal de EU een geïntegreerde benadering blijven nastreven met het oog op de totstandbrenging van partnerschappen met derde landen.

Hybride aanvallen

Ook werd gesproken over hybride aanvallen, inclusief het instrumentaliseren van migranten voor door derde landen voor politieke doelen. De leiders zijn geïnteresseerd om de effectieve controle over de buitengrenzen te verzekeren en om lopende hybride aanvallen door de Russische Federatie en Belarus tegen te gaan.

EU-Turkije relatie

De ER nam nota van het rapport van de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie over de stand van zaken van de EU-Turkije relaties.¹³ De relatie met Turkije zal tijdens een aankomende ER worden besproken. Uw Kamer zal in aanloop naar de informele Raad Buitenlandse Zaken (Gymnich) van 31 januari tot 1 februari 2024 een kabinetsappreciatie over dit rapport ontvangen.

COP28

De ER verwelkomde de succesvolle afronding van de 28e *Conference of Parties* van de VN Klimaatconferentie en memoreerde in het bijzonder de overeenstemming om de mondiale uitstoot terug te dringen tot 43% in 2030 en 60% in 2035, om zo in 2050 klimaatneutraliteit te realiseren. De Raad verwelkomde ook de overeenstemming door alle partijen om fossiele brandstoffen in energiesystemen af te bouwen.

Strijd tegen antisemitisme, racisme en xenofobie

De leden van de ER stonden stil bij de toename van antisemitische, racistische en xenofobe incidenten en veroordeelden iedere vorm van antisemitisme, racisme, xenofobie of moslim-haat in de sterkste bewoordingen.

Strategische agenda

¹² Zie bijlage.

¹³ [JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN COUNCIL State of play of EU-Türkiye political, economic and trade relations 2023 - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/communication/2023/01/31_en)

Tot slot werd afgesproken het werk aan de Strategische Agenda voort te zetten met het oog op aannahme in de zomer van 2024. Ook zal verder worden gewerkt aan het doel om de EU sterker te maken, mede met het oog op verdere toekomstige uitbreiding.

EU-Westelijke Balkan Top

Op woensdag 13 december, voorafgaand aan de ER, vond de EU-Westelijke Balkantop plaats. Tijdens deze bijeenkomst werd gesproken over de ontwikkelingen en politieke situatie in de Westelijke Balkan en EU-uitbreiding. De minister-president nam deel aan deze bijeenkomst. De verklaring van de EU-Westelijke Balkan Top is openbaar.¹⁴ Deze verklaring beschrijft de gezamenlijke inzet en prioriteiten voor de samenwerking tussen de EU en de Westelijke Balkanlanden.

Tijdens de Top heeft de minister-president het belang van intensivering van de samenwerking met de Westelijke Balkanlanden onderstreept en het EU-perspectief van de Westelijke Balkan herbevestigd. In lijn met motie Piri c.s.¹⁵ heeft hij zich uitgesproken voor de soevereiniteit van Bosnië en Herzegovina, en gepleit voor verdere de-escalatie tussen Servië en Kosovo. Ook heeft de minister-president de verwachting benadrukt dat de Westelijke Balkanlanden zich volledig aansluiten bij het Europees Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB), inclusief het overnemen van de Europese sanctiemaatregelen jegens Rusland. Tevens heeft Nederland aandacht gevraagd voor het tegengaan van desinformatie in de regio en het belang van samenwerking op het terrein van migratie onderstreept, inclusief het belang van volledige aansluiting bij het EU-visumbeleid.

Tijdens de Top vond een side event van de Tirana Campus van het Europacollege (CoE) plaats, waarbij aandacht werd gevraagd voor de financiering daarvan. Nederland stelt de jaarlijkse tien beurzen voor het CoE open voor studenten die aan de Tirana Campus willen studeren. Daarnaast zal Nederland in 2024 een tweewekelijkse cursus aan de CoE Tirana campus financieren voor een groep van circa tien ambtenaren uit de Westelijke Balkan om hun kennis over de EU te vergroten.

De minister-president heeft en marge van de Top een onderhoud gehad met de Montenegrijnse president. Hierin is gesproken over de EU-toetredingsonderhandelingen en de volgende stappen die Montenegro dient te zetten op het gebied van justitiële hervormingen en versterking van de rechtsstaat.

¹⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/68822/brussels-declaration-en.pdf>

¹⁵ Kamerstuk 21 501 nr. 201957