

Vergaderjaar 2024–2025

21 501-20

Europese Raad

Nr. 2130

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2024

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister-President, het verslag aan van de Europese Raad van 17 en 18 oktober 2024.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Verslag van de Europese Raad van 17 en 18 oktober 2024

Op donderdag 17 en vrijdag 18 oktober vond de Europese Raad (ER) plaats in Brussel. De ER sprak in aanwezigheid van president Zelensky over de Russische agressieoorlog in Oekraïne en daarnaast over de situatie in het Midden-Oosten, concurrentievermogen, migratie, Georgië en Moldavië. Onder overige zaken sprak de ER over Venezuela, Soedan, de 29^{ste} en 16^e Conferentie van Partijen van respectievelijk het VN-klimaatverdrag en VN-Biodiversiteitsverdrag en anti-discriminatie.¹ Voorafgaand aan de ER vond de eerste *EU-Gulf Cooperation Council* (EU-GCC) top plaats. De Minister-President nam deel aan de EU-GCC top als ook aan de Europese Raad.

EU-GCC Top

Op woensdag 16 oktober vond de eerste Top plaats tussen regeringsleiders van de Europese Unie en de Samenwerkingsraad van de Arabische Golfstaten (*Gulf Cooperation Council*, GCC). Tijdens deze bijeenkomst werd gesproken over het verdiepen van samenwerking op gedeelde belangen waaronder handelsbevordering, het tegengaan van klimaatverandering en versterking van (digitale) connectiviteit tussen de twee regio's. Ook kwamen mensenrechten en geopolitieke onderwerpen waaronder de Russische oorlog tegen Oekraïne en de situatie in het Midden-Oosten uitgebreid aan bod. De gezamenlijke verklaring van de Top is openbaar en beschrijft ambities op deze verschillende onderwerpen.² De EU-GCC Top zal na deze eerste editie tweejaarlijks georganiseerd worden. Dit onderstreept het belang dat beide regio's hechten aan de versterkte relatie.

Tijdens de top heeft de Minister-President het belang onderstreept van gezamenlijke diplomatieke inzet ten behoeve van de-escalatie van de situatie in het Midden-Oosten. Hij sprak waardering uit voor de inzet van de GCC-landen op dit terrein en lichtte de Nederlandse boodschappen richting Israël toe, ook wat betreft een staakt-het-vuren in Gaza en Libanon. De Minister-President benoemde de dreiging die vanuit Iran uitgaat naar zowel de EU als de Golfregio en het risico op terroristisch extremisme als gevolg van de huidige situatie in het Midden-Oosten. Ook deed hij een oproep om als EU en GCC-landen samen op te trekken in het bereiken van een rechtvaardige en duurzame vrede in Oekraïne, in lijn met de principes van het VN Handvest.

Oekraïne

De ER verwelkomde president Zelensky die het *Victory Plan* toelichtte dat hij de dag ervoor in het Oekraïense parlement had gepresenteerd. Diverse lidstaten benadrukten het onomkeerbare pad naar NAVO-lidmaatschap van Oekraïne, terwijl andere lidstaten voorzichtigheid bepleitten. De EU-leiders herhaalden hun steun voor een rechtvaardige en duurzame vrede, gebaseerd op de principes van het VN-Handvest en het internationaal recht, in overeenstemming met de doelstellingen van de Oekraïense vredesformule. Tijdens de discussie gaven diverse landen aan op welke manier zij Oekraïne militair of financieel ondersteunden in de strijd tegen de Russische agressie. De ER veroordeelde de voortdurende Russische agressieoorlog tegen Oekraïne en sprak steun uit voor de onafhankelijkheid, soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne binnen zijn internationaal erkende grenzen. Het bevestigde ook de inzet van de EU om

¹ Zie ook Conclusies van de Europese Raad, 17 oktober 2024 - Consilium (europa.eu).

² eu-gcc-joint-statement-final-2.pdf (europa.eu)

politieke, financiële, economische, humanitaire, militaire en diplomatieke steun te blijven verlenen zo lang als dat nodig is.

De ER riep de Raad op om snel tot een akkoord te komen over de militaire steunmaatregelen uit de Europese Vredesfaciliteit. Intensivering van de militaire steun en versnelling van de levering ervan, met name luchtverdedigingssystemen, munitie en raketten, is dringend nodig om de Oekraïense bevolking en de kritieke energie-infrastructuur te beschermen met de winter op komst. Ook is het vergroten van de steun voor de Oekraïense defensie-industrie van belang. Daarnaast moet de Raad snel een besluit nemen over de herziening en verlenging van het mandaat van de trainingsmissie EUMAM. Tijdens de ER presenteerden Nederland, Tsjechië en Denemarken het gezamenlijke initiatief om voor EUR 271 miljoen aan munitie te bestellen voor Oekraïne.

De ER onderstreepte het belang van het opvolgen van het politieke akkoord van de G7 om tegen het einde van het jaar ongeveer EUR 45 miljard (USD 50 miljard) ter beschikking te stellen aan Oekraïne. Binnen de kaders van het internationale recht moeten de Russische Centrale Banktegoeden geïmmobiliseerd blijven, totdat Rusland zijn agressieoorlog tegen Oekraïne staakt en het land compenseert voor de schade die door deze oorlog is veroorzaakt. Het akkoord over het gebruik van buitengewone inkomsten uit de geïmmobiliseerde tegoeden van Rusland werd verwelkomd, waarbij gestreefd moeten worden naar een eerlijke verdeling tussen de G7-partners en solidariteit met lidstaten die bijzonder zijn blootgesteld aan financiële en juridische risico's.

Enkele lidstaten vroegen aandacht voor het belang van de transport van graan uit Oekraïne. De ER veroordeelde de vernietiging van haveninfrastructuur en aanvallen op commerciële schepen, waarmee voedsel tot wapen wordt gemaakt. De ER toonde zich uiterst bezorgd over berichten over executies van Oekraïense krijgsgevangenen door Russische strijdkrachten. Het onderstreepte dat het internationaal humanitair recht, inclusief de behandeling van krijgsgevangenen, te allen tijde moet worden gerespecteerd.

Diverse lidstaten, waaronder Nederland, willen het vermogen van Rusland om oorlog te voeren verder beperken, onder meer door verdere sancties, waaronder tegen de Russische schaduwvloot. Ook werd, conform de ER conclusies uit april 2024,³ afgesproken te kijken naar importtarieven op landbouwproducten uit Rusland en Belarus. De ER veroordeelde de steun van derde landen aan de Russische agressieoorlog en dringt er bij hen op aan alle hulp stop te zetten, zowel directe militaire steun als levering van *dual use* goederen en goederen die de Russische militaire industriële productie ondersteunen. Nederland pleitte, samen met diverse lidstaten, voor het nemen van maatregelen tegen deze landen. De ER benoemde dat de EU samen met internationale partners een pakket nieuwe beperkende maatregelen tegen Iran is overeengekomen, waaronder tegen personen en entiteiten die betrokken zijn bij de ballistische raketten- en droneprogramma's van Iran.

De EU blijft zich inzetten voor het ondersteunen van het herstel en de wederopbouw van Oekraïne. De volgende conferentie over het herstel van Oekraïne zal in juli 2025 in Italië plaatsvinden. De EU zal daarbij nauw blijven samenwerken met Oekraïne en hervormingsinspanningen van Oekraïne op zijn Europese pad ondersteunen. Ook blijft de EU steun verlenen aan personen die door deze oorlog ontheemd zijn geraakt, onder

³ Zie <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/04/18/european-council-conclusions-17-and-18-april-2024/>

meer door toepasselijke financiële ondersteuning van EU-lidstaten die de grootste lasten dragen van gezondheidszorg, onderwijs en levensonderhoud van vluchtelingen.

Midden-Oosten

Er was eensgezindheid onder de Europese lidstaten over de risico's van militaire escalatie in het Midden-Oosten en van destabilisatie van de gehele regio. De ER riep op om de grootst mogelijke terughoudendheid te betrachten, onmiddellijk een einde te maken aan alle vijandelijkheden en het internationale recht, inclusief het internationaal humanitair recht, te respecteren. Diverse lidstaten gaven aan dat intensief samengewerkt moet worden met internationale en regionale partners die druk kunnen uitoefenen op alle partijen om tot een staakt-het-vuren te komen. Er moet een einde komen aan de gevaarlijke cyclus van aanvallen en vergeldingsmaatregelen. De ER veroordeelde in de krachtigste bewoordingen de Iraanse aanvallen op Israël op 1 oktober jl. en de ernstig destabiliserende acties van Iran in het hele Midden-Oosten via terroristische en gewapende groeperingen – waaronder de Houthi's, Hezbollah en Hamas. Deze vormen een ernstige bedreiging voor de regionale stabiliteit. Diverse landen, waaronder Nederland, benadrukten dat de veiligheid van Israël in het geding is en herhaalden dat het land het recht heeft om zichzelf te verdedigen.

De ER sprak zijn bezorgdheid uit over de militaire escalatie in Libanon, en betreurde het onaanvaardbare aantal burgerslachtoffers, de gedwongen ontheemding en het aanhoudende gebruik van militair geweld. De soevereiniteit en territoriale integriteit van Libanon moeten worden gerespecteerd. De ER riep op tot een onmiddellijk staakt-het-vuren en tot volledige uitvoering van Resolutie 1701 van de VN-Veiligheidsraad.⁴ Het zal steun blijven verlenen aan vluchtelingen, intern ontheemden en gastgemeenschappen. Ook werd opnieuw de noodzaak bevestigd om voorwaarden te scheppen voor een veilige, vrijwillige en waardige terugkeer van Syrische vluchtelingen, zoals gedefinieerd door het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR). Daarnaast herhaalde de Unie de krachtige steun voor de staatsinstellingen van Libanon, waaronder de Libanese strijdkrachten. De Internationale Conferentie ter ondersteuning van het Libanese volk en de soevereiniteit, die op 24 oktober jl. in Parijs plaatsvond, zal hieraan bijdragen. De ER riep alle partners van Libanon op om bij te dragen aan de versterking van de Libanese strijdkrachten. Er was eensgezindheid onder EU-lidstaten over de veroordeling van de aanvallen op UNIFIL. De ER riep alle partijen op de belangrijke missie van UNIFIL te beschermen en drong er bij alle partijen op aan hun verplichtingen ten volle na te komen om de veiligheid en beveiliging van UNIFIL-personeel te allen tijde te garanderen. In lijn met de motie Ceder c.s.⁵ heeft Nederland deze oproep ondersteund.

Een jaar na de afgrijselijke terroristische aanslagen van Hamas op Israël op 7 oktober 2023 veroordeelde de ER deze opnieuw in de sterkst mogelijke bewoordingen en riep op tot een onmiddellijk staakt-het-vuren in Gaza, de onvoorwaardelijke vrijlating van alle gijzelaars, de dringende verbetering van de toegang en duurzame distributie van humanitaire hulp op grote schaal in heel Gaza, en een duurzaam einde aan de vijandelijkheden. Diverse landen spraken steun uit voor de bemiddelingspogingen van Egypte, Qatar en de VS en de rol van Jordanië bij het de-escaleren

⁴ Zie VN veiligheidsraadresolutie 1701 (2006); <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n06/465/03/pdf/n0646503.pdf>.

⁵ Kamerstuk 21 501–20, nr. 2115.

van de crisis. Sommige EU-lidstaten gaven aan dat hulporganisaties de grootste moeite hadden om voldoende humanitaire hulp te verschaffen en dat er een onaanvaardbaar aantal burgerslachtoffers, vooral vrouwen en kinderen, in Gaza en op de Westelijke Jordaanoever was te betreuren. De ER herhaalde de noodzaak om uitspraken van het Internationaal Gerechtshof uit te voeren.

De ER verwees naar haar conclusies van de Europese Raad van 27 en 28 juni jl. en veroordeelde krachtig de verdere escalatie op de Westelijke Jordaanoever, inclusief Oost-Jeruzalem, als gevolg van het toegenomen geweld van de kolonisten, de uitbreiding van illegale nederzettingen en de militaire operatie van Israël. De ER verzocht de Raad voortgang te boeken met verdere beperkende maatregelen tegen extremistische kolonisten en tegen entiteiten en organisaties die hen steunen. Ook werd het belang van een rechtvaardige en duurzame vrede, gebaseerd op de tweestatenoplossing, door diverse lidstaten opgebracht. De EU steunde de inspanningen van internationale partners om zo spoedig mogelijk een internationale vredesconferentie te houden en benadrukte dat een geloofwaardige weg naar een Palestijnse staat een cruciaal onderdeel is hiervan. De Minister-President riep conform de motie Klaver c.s.⁶ op de Associatieraad tussen de EU en Israël zo snel mogelijk bijeen te roepen.

De ER sprak ook steun uit aan de secretaris-generaal van de VN en gaf aan dat de secretaris-generaal van de VN nergens tot «persona non grata» mag worden verklaard. Ook werd de rol van de VN en haar agent-schappen benadrukt, inclusief UNRWA. Mede op aandringen van het kabinet sprak de ER uit dat de uitvoering van het UNRWA-actieplan (n.a.v. de aanbevelingen uit het rapport Colonna) daarbij van cruciaal belang is.

De ER heeft tevens de situatie in de Rode Zee besproken en riep de Houthi's op om alle aanvallen onmiddellijk te staken en toe te staan dat de maritieme veiligheid wordt hersteld. Het onderstreepte de cruciale bijdrage van EUNAVFOR ASPIDES en EUNAVFOR ATALANTA bij het bevorderen van de maritieme veiligheid en de vrijheid van navigatie.

Concurrentievermogen

De ER riep op tot het versterken van het concurrentievermogen en de economische weerbaarheid van de EU. Nadruk in de conclusies lag op vernieuwing van de industrie, de kracht van de interne markt en het behoud van het gelijke speelveld binnen en buiten Europa. Vooruitlopend op het debat tijdens de informele ER in november, werden de Europese instellingen en de lidstaten aangespoord nu al werk te maken van de aanbevelingen in de rapporten van Letta en Draghi. Als onderdeel van het Europees Semester hield de ER een discussie over de landspecifieke aanbevelingen van 2024.⁷

Migratie

De ER hield een verdiepende, strategische discussie over alle dimensies van migratie, een thema met grote prioriteit voor het kabinet. Het kabinet verwelkomde daarom deze agendering en uitgebreide discussie en zal zich ervoor inzetten dat migratie hoog op de Europese agenda blijft staan. De voorzitter van de Commissie stuurde voorafgaand aan de ER een brief aan de leden waarin zij de stand van zaken op een aantal migratie-prioriteiten toelichtte. Deze brief komt uw Kamer hierbij toe.

⁶ Kamerstuk 21 501–20, nr. 2128.

⁷ Kamerstuk 21501–20, nr. 1926.

Voorafgaand aan de ER vond een informele bespreking plaats onder leiding van Italië en mede op initiatief van Nederland en Denemarken. Dit overleg stond in het teken van innovatieve oplossingen die als doel hebben grip op migratie te vergroten. Conform het regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96) hecht het kabinet aan de verdere verkenning hiervan, binnen de kaders van het internationaal en Europees recht. Naast de voornoemde lidstaten namen ook de Commissie, Griekenland, Hongarije, Oostenrijk, Cyprus, Tsjechië, Malta en Polen deel. De deelnemers deelden de grote urgentie op het thema migratie, evenals het belang om gezamenlijk op te trekken. Tijdens de discussie pleitte Nederland voor innovatieve oplossingen als terugkeerhubs, «places of safety» en bijvoorbeeld regionale opvang en steunde de Commissie in het uitwerken van pilots, zoals bijvoorbeeld tussen Italië en Albanië. Nederland benadrukte daarnaast het belang van het opschalen van terugkeer en implementatie van het Migratie- en Asielpact. De Commissie lichtte de voornoemde migratiebrief toe, en ging in het bijzonder in op het concept veilig derde land en terugkeerhubs buiten de EU. Gezamenlijk werd geconcludeerd dat in dit format -eventueel aangevuld met andere lidstaten- de mogelijkheden verder worden uitgewerkt tijdens de eerstvolgende ER in december.

Tijdens de ER benadrukten de lidstaten in een uitgebreide tafelronde de diverse elementen van de Europese migratie-inzet. De ER riep de Raad, de lidstaten en de Commissie op om de gezamenlijke aanpak die is afgesproken tijdens de Europese Raad van februari 2023 voort te zetten.⁸ In dat verband benadrukte de ER dat lidstaten zowel het Asiel en Migratie Pact moeten implementeren, als de bestaande wetgeving moeten toepassen. Dit voldoet aan de wens van het kabinet om over te gaan tot snelle en volledige implementatie van het Pact en daarmee de versterking van de buitengrenzen. Ook geeft dit de Nederlandse wens weer om de huidige Dublin-regels beter na te leven.

Naast de interne dimensie sprak de ER over de externe dimensie van migratie. De ER sprak zich uit voor versterkte samenwerking met landen van oorsprong en transit, door middel van brede gelijkwaardige partnerschappen. Doel is om de oorzaken van migratie aan te pakken, maar ook om mensensmokkel en irreguliere migratie tegen te gaan.

De ER heeft zich, mede op voorspraak van Nederland, uitgesproken voor meer daadkracht op alle niveaus om zo terugkeer te faciliteren, te versnellen en de aantallen te vergroten. Hierbij moeten alle beschikbare instrumenten worden ingezet inclusief de diplomatieke instrumenten, handelsovereenkomsten en het visuminstrument. De ER vraagt – in lijn met het Nederlandse en Oostenrijkse non-paper en in lijn met de toezegging aan het lid Bontebal – versneld met een nieuw voorstel te komen voor wetgeving op het gebied van terugkeer.⁹

Een deel van de besprekingen betrof voorts het onderwerp instrumentalisering. De ER heeft benadrukt dat de buitengrenzen met alle beschikbare middelen en met steun van Europa beschermd moeten worden, in lijn met Europees en internationaal recht. De ER herbevestigde het commitment om instrumentalisering van migranten vanwege politieke doeleinden tegen te gaan. Rusland en Belarus en andere landen kunnen niet worden toegestaan Europese waarden, inclusief het recht op asiel, te misbruiken en onze democratieën te ondermijnen. De ER heeft haar solidariteit

⁸ Zie <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2023/02/09/european-council-conclusions-9-february-2023/>.

⁹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/10/02/tk-bijlage-non-paper-objectives-for-a-new-legislative-proposal-for-more-effective-returns-ga>.

uitgesproken met Polen en lidstaten die zich voor deze uitdagingen gesteld zien. Uitzonderlijke situaties vragen toepasselijke maatregelen, aldus de ER.

Een belangrijk element voor Nederland is de oproep van de ER om innovatieve ideeën uit te werken om irreguliere migratie tegen te gaan, zoals reeds besproken was tijdens het (bovengenoemde) vooroverleg. Deze nieuwe methoden moeten voldoen aan Europees en internationaal recht. Zoals in het vooroverleg is besproken gaat het hierbij bijvoorbeeld om terugkeerhubs, de definitie van veilige derde landen en initiatieven zoals Italië en Albanië nu uitvoeren.

De ER heeft ten slotte het belang onderstreept van een goed functionerend Schengengebied in overeenstemming met de herziene Schengen-grenscodes. De ER concludeerde, met instemming van Nederland, dat het zich binnenkort opnieuw over de migratiekwestie zal buigen.

Moldavië

De ER onderstreepte de steun van de EU voor de Republiek Moldavië en prees de Moldavische hervormingsinspanningen in het kader van het EU-toetredingstraject. Ook werd de aanhoudende Russische manipulatie veroordeeld en inmenging gericht op het ondermijnen van de verkiezingen. Ook werd het derde sanctiepakket verwelkomd tegen degenen die de soevereiniteit en onafhankelijkheid van de Republiek Moldavië destabiliseren, ondermijnen of bedreigen.

Georgië

De ER benadrukte dat de handelwijze van de Georgische regering in strijd is met de waarden en beginselen van de EU. Het brengt het Europese pad van Georgië in gevaar en stopt de facto het toetredingsproces. Georgië werd opgeroepen om democratische en duurzame hervormingen door te voeren. De ER verwacht van Georgië dat de komende parlementsverkiezingen vrij en eerlijk zullen zijn, in overeenstemming met internationale normen en met ongehinderde toegang voor internationale en binnenlandse verkiezingswaarnemers. De ER benadrukte bovendien de noodzaak om vrije, onafhankelijke en pluralistische media te beschermen.

Overige

Soedan

De ER sprak zijn bezorgdheid uit over de catastrofale humanitaire situatie die voortvloeit uit het conflict in Soedan, en veroordeelde de aanvallen op burgers. Alle partijen moeten zich houden aan hun verplichtingen onder het internationaal recht om burgers te beschermen en humanitaire toegang mogelijk te maken. De ER herhaalde zijn dringende oproep aan alle partijen die betrokken zijn bij het conflict om te streven naar een onmiddellijke stopzetting van de vijandelijkheden, die moet leiden tot een duurzame oplossing van het conflict, door middel van dialoog. De EU zal humanitaire steun blijven verlenen.

Venezuela

De ER sprak haar bezorgdheid over de situatie in Venezuela en de mensenrechtenschendingen die naar aanleiding van de presidentsverkiezingen van 28 juli 2024 zijn gemeld. Alleen volledige en onafhankelijk verifieerbare resultaten worden geaccepteerd en erkend. De EU staat klaar om een constructieve en inclusieve transitie te ondersteunen met

garanties voor beide partijen, om de politieke impasse van het land te doorbreken en de democratische instellingen op vreedzame wijze te herstellen. Ook moet volledige en ongehinderde consulaire toegang worden verleend aan Europese burgers die in Venezuela worden vastgehouden.

Marokko

De EU nam kennis van de recente uitspraken van het Europees Hof van Justitie met betrekking tot de overeenkomsten tussen de EU en Marokko uit 2019.¹⁰ De ER bevestigde opnieuw de grote waarde die de EU hecht aan haar strategisch partnerschap met Marokko, en herhaalde de noodzaak om de nauwe betrekkingen met Marokko op alle gebieden van het partnerschap tussen Marokko en de EU te blijven versterken.

Haïti

De ER sprak haar bezorgdheid uit over de situatie in Haïti. Het riep op tot de volledige inzet van de *Multinational Security Support Mission* om de Haïtiaanse Nationale Politie te helpen bij het bestrijden van bendege geweld en het herstellen van de rechtsstaat. Ook wordt opgeroepen tot nieuwe gerichte sancties tegen personen en entiteiten die verantwoordelijk zijn voor geweld, met als doel de vrede, veiligheid, stabiliteit, democratie en de rechtsstaat in Haïti te helpen herstellen.

Hybride dreigingen

De ER veroordeelde de intensivering van de Russische campagne van hybride activiteiten gericht tegen de EU, haar lidstaten en partners. Zij verwelkomde de vaststelling van beperkende maatregelen van de EU in het licht van de destabiliserende activiteiten van Rusland.

Energieprijzen

De ER stond stil bij de hoge energieprijzen in delen van Europa en nodigde de Commissie uit hiervoor maatregelen op te stellen.

Conference of the Parties United Nations

De ER maakte de balans op van de voorbereidingen voor de Klimaatconferentie van de Verenigde Naties in Bakoe, Azerbeidzjan (COP29), voor de Conferentie van de Partijen bij het Verdrag inzake Biologische Diversiteit in Cali, Colombia (COP16), en voor de Conferentie van de Partijen bij het Verdrag ter bestrijding van woestijnvorming in Riyadh, Saoedi-Arabië (COP16), en riep op tot ambitieuze actie.

Tegengaan discriminatie

De ER verwelkomde de Verklaring van de Raad van 15 oktober jl. over de bevordering van het Joodse leven en de bestrijding van antisemitisme. De ER veroordeelde in de krachtigste bewoordingen alle vormen van discriminatie, waaronder antisemitisme en moslimhaat, onverdraagzaamheid, racisme en vreemdelingenhaat.

¹⁰ Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_5044