

Vergaderjaar 2021–2022

33 130

Interparlementaire Conferentie Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid

S/ Nr. 20

VERSLAG VAN EEN CONFERENTIE

Vastgesteld 3 december 2021

Een delegatie van de Staten-Generaal heeft op donderdag 9 september 2021 deelgenomen aan de 19e Interparlementaire Conferentie voor het Gemeenschappelijk Buitenlands, Veiligheids- en Defensiebeleid (GBVB/ GVDB) van de Europese Unie. Vanwege de COVID-19 pandemie werd de conferentie opnieuw georganiseerd via videoconferentie. De conferentie werd gehost door de Sloveense Nationale Assemblée (Državni Zbor) en senaat (Nationale Raad / Državni Svet). De uitdagingen waar Europa voor staat in de nasleep van de COVID-19 pandemie stonden centraal, inclusief de veranderende machtsverhoudingen in de wereld en de reactie van de EU daarop.

De delegatie bestond uit de heer Koole (delegatieleider, Eerste Kamer, PvdA), de heer Brekelmans (Tweede Kamer, VVD), en mevrouw Belhaj (Tweede Kamer, D66). De delegatie werd ambtelijk ondersteund door mevrouw Dieudonné namens de Eerste Kamer, en mevrouw Konings en de heer Rook namens de Tweede Kamer.

De Nederlandse delegatie brengt als volgt verslag uit over haar deelname aan de Conferentie.

Openings sessie

De conferentie werd geopend met toespraken door mevrouw Gregorčič, voorzitter van de commissie voor Buitenlandse Zaken van de Nationale Assemblée van Slovenië, de heer McAllister, voorzitter van de commissie Buitenlandse Zaken van het Europees parlement, de heer Bevk, voorzitter van de commissie voor Defensie van de Nationale Assemblée van Slovenië, de heer Kekec, voorzitter van de commissie voor Internationale Relaties en Europese Zaken van de Nationale Raad van Slovenië, de heer Zorčič, Voorzitter van de Nationale Assemblée van Slovenië en de heer Kovšca, Voorzitter van de Nationale Raad van Slovenië. Alle sprekers gingen in hun toespraak in op het centrale thema van de conferentie, zijnde de internationale uitdagingen waar de EU in de nasleep van de COVID-19 pandemie voor staat en in het bijzonder de veranderende

geopolitieke situatie, de opkomst van nieuwe dreigingen en de situatie in Afghanistan. De sprekers stelden dat de EU weerbaarder moet worden en sneller op crisissituaties moet kunnen reageren, als zij een wereldspeler wil blijven zijn. Versterking van het GBVB/GVDB is daarvoor onontbeerlijk. De voorzitter van de commissie Buitenlandse Zaken van de Nationale Assemblee van Slovenië vroeg aandacht voor het beschermen en promoten van multilaterale samenwerking. De voorzitter van de commissie Buitenlandse Zaken van het Europees parlement riep de aanwezige parlementariërs op erop te letten dat de EU- (en NAVO-) lidstaten zich niet unilateraal uitspreken over de nieuwe relatie met Afghanistan, maar dat de lidstaten daarover afstemming zoeken met elkaar.

Toespraak door de president van Slovenië

De president van Slovenië, de heer Pahor, ging in zijn toespraak in op de prioriteit van het Sloveense EU-voorzitterschap: het versterken van de weerbaarheid en strategische autonomie van de EU. Strategische autonomie wordt in het Sloveense programma voor het EU-voorzitterschap breed ingevuld; het raakt aan de toegang tot medicijnen, vaccinaties en medische apparatuur, tot aan industrie- en energiebeleid en voedselzekerheid.¹ De president noemde in dit kader ook de situatie in Afghanistan.

Sessie I: Prioriteiten van het Gemeenschappelijke Buitenlandse en Veiligheidsbeleid/Gemeenschappelijk Veiligheids- en defensiebeleid

Voor de eerste sessie gaf de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (HV) de heer Borrell een keynote speech, die werd gevolgd door een gedachtewisseling met parlementariërs. In zijn speech blikte de HV terug op de discussie over de situatie in Afghanistan in informele Raad Buitenlandse Zaken (Gymnich) van 2 en 3 september 2021. De focus lag daarbij op de evacuatie. De HV identificeerde tevens drie bredere vraagstukken: hoe vervormen te geven aan de toekomstige relatie met de nieuwe regering van Afghanistan, reflectie op de inzet op *state building* in Afghanistan en elders, en de betekenis van de terugtrekking uit Afghanistan voor het Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU. Ten aanzien van de toekomstige relatie met Afghanistan stelde de HV dat de EU zal moeten samenwerken met de nieuwe Taliban-regering om humanitaire hulp te kunnen verlenen – wat nadrukkelijk niet hetzelfde is als erkenning. De daden van de nieuwe regering zullen bepalend zijn voor hoe de omgang met de regering vorm gaat krijgen. Daarbij is van belang hoe wordt omgegaan met mensenrechten (met name vrouwenrechten), de aanpak van drugshandel, het niet faciliteren van terroristische groeperingen, het toestaan van humanitaire hulp en het mogelijk maken van evacuaties. Voorts benadrukte de HV dat de EU ten aanzien van Afghanistan op gecoördineerde wijze moet handelen. Tot slot verwees de HV naar zijn recente opiniestuk in *The New York Times*, waarin hij stelt dat de ervaring in Afghanistan een wake-up call voor Europa is om op defensiegebied meer te investeren en samen te werken.² De discussie hierover zal komend najaar worden gevoerd, onder andere in het kader van de ontwikkeling van een Strategisch Kompas en het voorstel van de HV om een EU-reactiemacht van 5.000 man op de been te brengen.

¹ Zie het programma van het Sloveense Voorzitterschap op <https://slovenian-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/>.

² New York Times, 1 september 2021, «Europe, Afghanistan is your wake-up call», (<https://www.nytimes.com/2021/09/01/opinion/afghanistan-europe-nato.html>)

Sessie II: Nieuwe uitdagingen, oude patronen: heroverweging van het buitenlands beleid in een multipolaire wereld

De tweede sessie ging over de rol die de EU zou moeten spelen op het wereldtoneel enerzijds, en in de eigen regio anderzijds. Voor deze sessie had het Sloveense parlement drie sprekers uitgenodigd: de Sloveense Minister voor Buitenlandse Zaken de heer Anže Logar, de Eurocommissaris voor Crisisbeheer de heer Lenarčič, en de secretaris-generaal van de Europese Dienst voor Extern Optreden de heer Sannino. De rode draad in de toespraken was dat de EU beter in staat moet zijn om snel en adequaat te reageren op crisissituaties.

De Minister van Buitenlandse Zaken van Slovenië gaf een toelichting op de prioriteiten van het Sloveense EU-voorzitterschap op het terrein van buitenlands beleid. Net als de HV blikte de Minister terug op de Gymnich-bijeenkomst van 2 en 3 september. Vervolgens sprak hij zijn ambitie uit om de weerbaarheid en strategische autonomie van de EU te versterken, wat nodig is om crisissituaties aan te kunnen. Hij wees er in dit kader op dat sommige landen, zoals Rusland en China, hun invloed op bepaalde werelddelen tijdens de pandemie juist hebben weten te vergroten door vaccinatiestrategieën. Tot slot stipte de Minister kort een aantal andere prioriteiten van het voorzitterschap aan, namelijk cyberveiligheid, digitalisering en nieuwe technologieën, klimaatverandering (waardoor nieuwe zeeroutes ontstaan), de ontwikkeling van het Strategisch Kompas, de westelijke Balkan, de Europese Indo-Pacifische strategie, de invloed van China en het belang van de trans-Atlantische relatie. Door effectief multilateralisme, het sluiten van nieuwe partnerschappen, en meer samenwerking kan de EU haar veiligheid, welvaart en weerbaarheid vergroten.

De Eurocommissaris voor Crisisbeheer gaf een toelichting op de inzet van de EU op het voorkomen en snel kunnen reageren op humanitaire crises. In zijn inleiding stelde hij dat de wereld instabieler en fragieler wordt. Los van de COVID-19 pandemie werd de EU alleen al afgelopen zomer geconfronteerd met overstromingen, bosbranden, aardbevingen en tot slot de val van Kaboel. Er moet binnen de EU meer gebeuren om snel adequaat op dergelijke natuur- en humanitaire crises te reageren. Daarbij blijft de centrale rol van de VN bij rampen leidend. De Eurocommissaris benadrukte het belang van het *Emergency Response Coordination Centre*, de ontwikkeling van een *European Emergency Response Capacity*, en het initiatief voor een *Union Civil Protection Mechanism*.

De secretaris-generaal van de Europese Dienst voor Extern Optreden gaf een zeer uitgebreide toespraak, waarin hij eerst inging op de vier grote uitdagingen waar de EU in de nasleep van corona voor staat: 1) de opkomst van *power politics* en toenemende geopolitieke competitie; 2) de neergang van de open wereldeconomie als gevolg van economisch nationalisme en protectionisme; 3) toenemende geostrategische rivaliteit om nieuwe technologieën, zoals kunstmatige intelligentie of 5G; en 4) hybride dreigingen, waarbij zaken als desinformatie, migrantenstromen, energie en vaccins, voor politieke doelen worden ingezet. Dit schept noodzaak voor de EU om strategische doelen vast stellen en te realiseren. Zij moet manieren vinden om polarisatie te voorkomen (zoals een confrontatie tussen China en de VS) en het multilateralisme te versterken.

De secretaris-generaal reflecteerde vervolgens op de crisis in Afghanistan. Hij trok daaruit twee lessen voor de lopende missies van de EU. Hij stelde ten eerste dat in een door oorlog verscheurd land externe hulp alleen nooit zal leiden tot *local ownership*. Om dat te bereiken dient een integrale

benadering te worden toegepast, waarbij militaire, civiele, ontwikkelings- en diplomatieke inzet wordt gecombineerd. Ten tweede moet men zich realiseren dat er niet zoiets bestaat als een eenvoudige exit-strategie. Vaak is langdurige betrokkenheid essentieel, want vrede, democratie en stabiliteit zijn immers niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Het is belangrijk om daar in de communicatie aandacht aan te besteden. Het betekent ook dat we heel zorgvuldig moeten besluiten over de EU-inzet in andere delen van de wereld.

Sessie III – Versterken EU-partnerschap met de Westelijke Balkanlanden binnen het CSDP

De derde sessie van de conferentie ging in op het versterken van het partnerschap met de Westelijke Balkanlanden in de context van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (CSDP). Voor Slovenië is de relatie met de Westelijke Balkan een prioritair thema over de volle breedte van haar programma.

Matej Tonin, Minister van defensie van Slovenië, riep op tot een gelijkwaardige dialoog tussen de EU en de Westelijke Balkan. Hij stelde de indruk te hebben dat de VS en de EU de regio langere tijd «vergeten» zijn en waarschuwde voor het risico dat landen als China, Rusland en Turkije – «landen met andere waarden dan de EU» – daarmee gelegenheid krijgen hun invloed uit te breiden. Hij sprak zijn zorgen uit over etnische spanningen binnen de Balkanregio die van tijd tot tijd de kop opsteken. Ook toonde hij zich bezorgd over de terugkeer van elders in de wereld vrijgelaten islamitische strijders. Hij gaf aan dat Slovenië als EU-lidstaat de landen in de regio graag wil helpen hun toetreding tot de EU te bespoedigen.

Marko Makovec, (plaatsvervangend) directeur bij de European External Action Service (EEAS) voor onder meer de Westelijke Balkan, wees op de inzet van HV Borrell voor het toetredingsproces. Hij prees de praktische, regionale samenwerking in de regio, onder meer bij de bestrijding van bosbranden afgelopen zomer (geholpen door fondsen uit het Uniemechanisme voor crisisbestrijding). Hij gaf aan dat de uitkomsten van deze conferentie als input zullen dienen voor de EU-Balkantop op hoog niveau op 6 oktober 2021.

Radmila Šekerinska Jankovska, Minister van defensie van Noord-Macedonië, prees de inspanningen van Slovenië voor toetreding van de Westelijke Balkanlanden. Ze bevestigde de observatie van de heer Makovec dat de landen in de regio op een aantal praktische punten goed samenwerken maar waarschuwde dat dit geen substituut kan zijn voor het toetredingsproces. Ze stelde dat dit laatste enkel voortgang kan maken als toetreding op voldoende politieke steun kan rekenen. Ze wees in dit verband op de toetreding van haar land, in maart 2020, als dertigste lid tot de NAVO, en stelde dat de politieke problemen tussen haar land en Griekenland overwonnen konden worden omdat er brede politieke steun was voor toetreding van Noord-Macedonië tot de defensieorganisatie. Mevrouw Šekerinska stelde dat ze die politieke dekking voor toetreding van Balkanlanden tot de EU minder ziet en dat dit de regio in een «vacuüm» achterlaat. Ze gaf aan dat de grote (ook politieke) kosten voor de structurele hervormingen waarop de landen (verder) dienen in te zetten enkel te dragen zijn als er een reëel perspectief is op toetreding. Ze wees ook op het belang van toetreding om de jeugd in de regio het perspectief op een betere toekomst te geven, en riep op te voorkomen dat de komende jaren achteraf opnieuw beschouwd moeten worden als een «verloren decennium».

In de slotdiscussie werden de woorden van Hoge Vertegenwoordiger Joseph Borrell uit 2019 aangehaald dat de EU in de huidige veranderende, multipolaire wereld *«has the option of either becoming a player, a true geostrategic actor, or being mostly the playground»* voor andere wereldmachten. EEAS-directeur Makovec benadrukte dat de EU en de Balkanregio op veel vlakken voor dezelfde uitdagingen staan en aan dezelfde bedreigingen blootstaan. Om vervolgens toe te voegen dat het uiteindelijk enkel de (ministers van de) lidstaten zijn die de politieke dekking kunnen geven voor toetreding van Balkanlanden tot de EU.

Sessie IV: Capaciteitsontwikkeling voor de civiele bescherming van de EU en de solidariteitsclausule: integratie van het leger

In de laatste sessie stond de EU civiele bescherming centraal, waarbij besproken werd hoe er effectief EU-hulpbronnen (civiel en vanuit het leger) kunnen worden ingezet bij het voorkomen en bestrijden van natuurrampen en andersoortige rampen in Europa.

De eerste spreker, de heer Bléjean, directeur-generaal van de Militaire Staf van de EU (EUMS), reflecteerde in zijn toespraak op een aantal praktische aspecten van dit onderwerp vanuit het oogpunt van de EUMS. De heer Bléjean stelde dat de recentelijke evacuatie van militairen en burgers uit Afghanistan een goed voorbeeld is voor de geïntegreerde aanpak binnen de EU. Hij gaf aan dat de EUMS de strategische reflectiefase van het Strategisch Kompas nadert met de verwachting tot concrete en tastbare resultaten te komen die een duidelijker inzicht zullen geven in de verantwoordelijkheden die bij deze Strategische Prioriteit horen. In afwachting daarop is er al een geïntegreerd en bijbehorend capaciteitsplanningssysteem in gebruik dat de lidstaten voortdurend informeert. Daarnaast zouden de recente defensie-initiatieven (PESCO, CARD, EDF) kunnen worden gestimuleerd om capaciteit te ontwikkelen voor de civiele bescherming van de EU.

De heer Sestan, Commandant civiele bescherming van de Republiek Slovenië, legde kort uit hoe de Sloveense nationale veiligheid wordt geborgen. Deze is gebaseerd op drie pijlers: het afweersysteem, het intern veiligheidssysteem en rampenbeheersysteem dat bescherming moet bieden tegen rampen. Dit laatste valt ook onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Defensie, wat meer uitzondering dan regel is in de EU. De heer Sestan gaf aan dat dit de samenwerking met het leger bevordert. Hij legde verder uit dat de Sloveense civiele bescherming verschillende fasen van interventie onderscheidt: de preventiefase, de voorbereidingsfase, de responsfase, en tenslotte de reconstructiefase. De basis van dit Sloveense systeem is de lokale gemeenschap. Het is gebaseerd op vrijwilligerswerk, wat in Europa wederom niet gebruikelijk is, maar dit systeem is in financieel opzicht wel effectief en duurzaam.

Vervolgens sprak de heer Cesar, troepencommandant van de Sloveense strijdkrachten. Hij stelde dat de Sloveense strijdkrachten zelf in staat zijn om hulp te verlenen bij natuurrampen en ongevallen. Slovenië is voor de strijdkrachten opgedeeld in twee regio's, waardoor er efficiënter gereageerd kan worden op incidenten. Zij werken samen met de civiele beschermingseenheden zoals dat in het nationaal plan staat. De heer Cesar gaf verder aan dat in Slovenië in oktober, tijdens het Sloveense Voorzitterschap, een internationale militaire oefening organiseert. Met deze oefening wil het Sloveense leger laten zien hoe op internationale militaire capaciteiten kan worden aangesloten als het gaat om crisisrespons in een complexe omgeving, waarbij het leger ondersteuning biedt aan de civiele beschermingstroepen.

Volgens de heer Das, Directeur rampenbeheer en rescEU bij het directoraat Europese civiele bescherming en humanitaire hulp (ECHO), is de EU civiele bescherming een belangrijk onderwerp om te bespreken. Het EU-coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties (rescEU) staat centraal als het gaat om het reageren en voorbereiden op grootschalige noodsituaties binnen en buiten de EU, wanneer een ramp toeslaat en dit de nationale autoriteiten in de lidstaten of in derde landen «overweldigt». De heer Das presenteerde drie belangrijke lessen die zij hebben getrokken uit de recente crises en zoomde in op de kansen die ze creëren voor een betere civiel-militaire samenwerking in de toekomst: 1) Er moet in de toekomst beter kunnen worden geanticipeerd op de gevolgen van noodsituaties. Daarvoor moet er meer informatie gedeeld worden met de collega's op het gebied van civiele bescherming in de lidstaten en met de militaire collega's; en 2) er zijn substantiële investeringen nodig zodat de EU de komende jaren kan waarborgen dat er zowel op nationaal als op EU-niveau voldoende responscapaciteit beschikbaar is. Daarbij verwijst de heer Das naar rescEU, wat een strategische reserve is en een vangnet dat volledig op EU-niveau wordt gefinancierd en kan ingrijpen in rampsituaties; en 3) er is duidelijke behoefte aan meer gecoördineerde mobilisatie van middelen om de uitdagingen van wereldwijde noodsituaties het hoofd te bieden.

Ten slotte legde mevrouw Moser, Hoofd van de BORDERLINES-onderzoeksgroep bij het Max Planck instituut voor vergelijkend publiekrecht en internationaal recht, twee hypothesen voor die zouden kunnen verklaren waarom er nog geen beroep is gedaan op de solidariteitsclausule ten behoeve van rampenbestrijding. Ten eerste zou de solidariteitsclausule overbodig kunnen zijn, aangezien er al clausules bestaan voor wederzijdse bijstand. Echter, de solidariteitsclausule is de enige clausule waarmee ook militaire bijstand kan worden verleend, waar volgens haar duidelijk behoefte aan is (bijvoorbeeld militair vliegtuigtransport van patiënten en hulpmiddelen). Als tweede hypothese legde mevrouw Moser voor dat de hoogste juridische en politieke hindernis om een beroep te doen op de clausule in de operationalisering en regelingen van de clausule zelf is vastgelegd. Wanneer de lidstaten worden geconfronteerd met de gevolgen ramp, moeten de lidstaten eerst de interne middelen uitputten. Zij kunnen alleen beroep doen op de solidariteitsclausule onder de voorwaarde dat lidstaten «overweldigd» zijn. Mevrouw Mose gaf aan dat het raadzaam kan zijn om de clausule relevanter te maken in de toekomst en de taal en de voorwaarde in die bepaling te verzachten. Ook zou gedacht kunnen worden aan een meer proactieve houding ten aanzien van Europese situaties.

Afsluiting

De conferentie werd afgesloten met dankwoorden van de heer McAllister, voorzitter van de commissie Buitenlandse Zaken van het Europees parlement, mevrouw Gregorčič, voorzitter van de commissie voor Buitenlandse Zaken van de Nationale Assemblee van Slovenië, de heer Bevk, voorzitter van de commissie voor Defensie van de Nationale Assemblee van Slovenië en de heer Kecek, voorzitter van de commissie voor Internationale Relaties en Europese Zaken van de Nationale Raad van Slovenië. Het Sloveense parlement en Europees parlement namen als medevoorzitters van de conferentie een gezamenlijke verklaring aan.³

³ 19th Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy (CFSP/CSDP) 9 September 2021 via video conference Joint statement by the Co-Chairs. https://www.parleu2021.si/api/uploads/9_9_2021_Final_statement_6bfcd3ef30.pdf

Aangekondigd werd dat de volgende Interparlementaire Conferentie voor het Gemeenschappelijk Buitenlands, Veiligheids- en Defensiebeleid zal plaatsvinden van 24 tot en met 25 februari 2022 in Parijs, Frankrijk.

De delegatieleider,
Koole

De griffiers van de delegatie,
Dieudonné
Konings
Rook