

UDENRIGSMINISTERIET
Center for Europa og Nordamerika

EKN, sagsnr: 2017-27
Den 23. marts 2017

Rådsmøde (udenrigsanliggender) den 3. april 2017

SAMLENOTAT

1. Syrien.....	2
2. Yemen.....	5
3. Libyen.....	7

1. Syrien

JOIN (2017) 0011

Nyt notat.

1. Resumé

På rådsmødet (udenrigsanliggender) den 3. april 2017 forventes der en drøftelse af EU's nye Syrienstrategi samt situationen i Syrien med fokus på de genoptagede politiske forhandlinger i Genève forud for afholdelsen af den kommende internationale Syrienkonference, der afholdes i Bruxelles den 4-5. april 2017. Der forventes vedtaget rådskonklusioner.

2. Baggrund

I september 2016 annoncerede kommissionsformand, Jean-Claude Juncker, behovet for en EU-strategi for Syrien. Strategiarbejdet blev iværksat i samarbejde mellem Europa-Kommissionen og EU's Fælles Udenrigstjeneste, og den 14. marts 2017 blev en fælles meddelelse offentliggjort, der indeholder elementer til en strategi. Elementerne i fællesmeddelelsen forventes at indgå i en endelig strategi for Syrien, som ventes vedtaget via rådskonklusioner på rådsmødet.

Den 4. – 5. april 2017 vil EU sammen med FN, UK, Tyskland, Norge, Kuwait og Qatar være vært for en højniveauekonference om Syrien i Bruxelles. Konferencen forventes at samle ca. 70 delegationer, herunder repræsentanter fra internationale organisationer og civilsamfund. Fra dansk side forventes udenrigsministeren at deltage. Konferencen forventes at fokusere på, hvordan det internationale samfund bedst kan støtte opnåelsen af en vedvarende politisk løsning på Syrienkonflikten. Drøftelserne vil være funderet i ønsket om at sikre en inklusiv og syrisk-ledet politisk transitionsproces baseret på Sikkerhedsråds-resolution 2254 og Genève Kommuniqueet, som også er udgangspunktet for fredsforhandlingerne i FN-regi i Genève. Ydermere vil konferencen fokusere på humanitære aspekter af Syrien-konflikten, herunder bygge videre på Londonorkonference (februar 2016), hvor det internationale samfund gav et tilsagn om at yde humanitær bistand på ca. 12 milliarder USD til Syrien og dets nabolande. Over 90 procent af løfterne fra London er blevet indfriet. Landene i Syriens nærområde har igangsat vigtige initiativer, som vil blive anerkendt på konferencen, og mange donorer har bidraget med mere end de stillede i udsigt. Det gælder også Danmark, som gav løfte om 300 millioner kr. i humanitær bistand i 2016, men som forøgede bidraget til et bevillingsniveau på 525 millioner kr. ved udgangen af året. Endelig forventes betingelserne og mulighederne for at yde fremtidig hjælp til genopbygning i Syrien, når en troværdig politisk transition er undervejs drøftet på konferencen.

De FN-ledede forhandlinger blev genoptaget fredag den 24. februar 2017. Der har endnu ikke været et egentligt gennembrud i forhandlingerne, der pågår i henhold til resolution 2254 vedtaget i FN's sikkerhedsråd i december 2015. FN's særlige udsending, Staffan de Mistura, melder om fremskridt, inklusive enighed om strukturen for den videre proces.

Parallelt med Genèveforhandlingerne foregår der forhandlinger mellem regimet og de væbnede grupper i Astana under ledelse af Rusland, Tyrkiet og Iran. Der arbejdes fortsat på at sikre implementering og overholdelse af den våbenhvile i Syrien, der blev indgået i slutningen af december 2016. Astanaforhandlingerne har endnu ikke resulteret i en indstilling af kamphandlingerne i

Syrien, og der kan rejses tvivl om, hvorvidt våbenhvilen, der blev indgået i slutningen af december 2016, fortsat er gældende.

Konflikten er nu gået ind i det syvende år, og over halvdelen af befolkningen er fordrevet fra deres hjem. FN anslår, at 6,3 millioner mennesker er på flugt inde i Syrien og 4,8 millioner er flygtninge, hovedsageligt i nærområdet. Omkring 13,5 millioner mennesker har behov for nødhjælp i Syrien, heraf 5,8 millioner børn. Omkring 5 millioner mennesker opholder sig i områder i Syrien, der har været afskåret fra nødhjælp i længere tid. De humanitære aktører møder fortsat betydelige udfordringer i at kunne levere sikker, ubetinget, uhindret og vedvarende nødhjælp til den trængende befolkning, særligt i de oppositionskontrollerede områder, som er belejret af det syriske regime.

3. Formål og indhold

Rådet forventes at drøfte forslaget til en ny Syrien-strategi og vedtage rådskonklusioner, som byder EU's nye Syrien-strategi velkommen. Derudover ventes Rådet at drøfte den efterfølgende Syrien-konference i Bruxelles. Dertil forventes Rådet at drøfte situationen i Syrien i lyset af den seneste udvikling, herunder de politiske forhandlinger i Genève og den forværrede humanitære situation.

EU's nye strategi for Syrien forventes at bygge på elementerne i fællesmeddelelsen fra den Fælles Udenrigstjeneste og Kommissionen. Fællesmeddelelsen bygger på EU's målsætninger om et stabilt, demokratisk og inklusivt Syrien, som EU vil arbejde for bl.a. igennem støtte til den politiske forhandlingsproces i FN-regi og støtte til den syriske opposition for at fremme en inklusiv politisk transitionsproces. Dertil tager elementerne udgangspunkt i risici og truslen mod EU's interesser, såfremt den syriske konflikt forsætter, herunder øget spredning af voldelige ekstremisme og tiltagende flygtningestrømme. Elementerne omfatter også de humanitære aspekter af EU's indsats i Syrien og understreger blandt andet vigtigheden af EU's fortsatte stærke humanitære tilstedeværelse. Fællesmeddelelsen fremhæver, at opnåelsen af EU's målsætninger for Syrien vil muliggøre en frivillig og sikker tilbagekomst for flygtninge og internt fordrevne. Elementerne fra Kommissionen og den Fællesudenrigstjeneste omfatter også EU's mulige rolle i genopbygningen af Syrien. Dokumentet skitserer hvilke mulige redskaber EU vil kunne bidrage med i genopbygningsarbejdet og betinger EU's indsats heri, med igangsættelsen af en troværdig politisk transitionsproces.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Drøftelsen af Syrien forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes at være bred opbakning til vedtagelsen af en ny EU-strategi for Syrien, der kan sikre en mere koordineret og fælles tilgang til håndteringen af Syrien-konflikten. Ligeledes forventes der bred støtte til Syrienkonferencen og EU's fortsatte centrale rolle i den humanitære indsats i Syrien og nærområderne.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter op om elementerne i den fælles meddelelse fra Kommissionen og EU's Fælles Udenrigstjeneste. Regeringen vil arbejde for, at den endelige strategi kan bidrage til, at EU arbejder for et mere demokratisk, inklusivt og stabilt Syrien. Dette indebærer blandt andet, at den endelige strategi bør støtte op om de politiske forhandlinger i FN-sporet og den syriske opposition, at strategien prioriterer indsatser for ansvarliggørelse i forhold til overtrædelser af menneskerettighederne og international humanitær ret samt, at strategien har et stærkt humanitært aspekt, herunder fokus på flygtninge. Strategien bør også omtale EU's rolle i genbygningen af Syrien, hvor EU's engagement må være betinget af en igangsættelse af en legitim politisk transitionsproces i henhold til FN's Sikkerhedsråds resolution 2254.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Syrien har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering på mødet afholdt den 13. januar 2017 med fokus på EU's respons på situationen i Syrien efter Aleppos fald i december 2016.

Syrien blev derudover forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering på mødet afholdt den 4. november 2016 med fokus EU's Sydlige Naboer (Syrien, Irak, Iran og Libyen).

2. Yemen

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

På rådsmødet (udenrigsanliggender) den 3. april 2017 forventes der en drøftelse af den politiske og humanitære situation i Yemen, herunder hvordan EU kan understøtte bestræbelserne for fortsatte FN-ledede fredsforhandlinger, etablering af en bæredygtig våbenhvile samt bedre humanitær adgang og overholdelse af den humanitære folkeret. Der vil muligvis blive vedtaget rådskonklusioner.

2. Baggrund

Situationen i Yemen er yderst alvorlig. Konflikten mellem Hadi-regeringen og Houthi-oprørerne har nu stået på i to år, og der ses ingen fremskridt i de FN-ledede fredsforhandlinger. Den humanitære situation forværres dag for dag, og 18,8 millioner yemenitter har akut brug for humanitær bistand. Samtidig er der grund til bekymring over tilstedeværelsen af ekstremistiske grupper som Al Qaeda og ISIL.

Politisk er fredsprocessen kørt fast. Selvom begge parter officielt har udtrykt støtte til fortsatte fredsforhandlinger, er parterne reelt meget langt fra hinanden og har gennem unilaterale handlinger og eskalering af kamphandlingerne undermineret troen på en politisk løsning. Præsident Hadi har ikke ønsket at acceptere FN's køreplan for fred. Houthierne har accepteret planen, men samtidig nægtet at nedlægge våbnene og udpeget en parallel regering i hovedstaden Sanaa. FN's særlige rådgiver for Yemen, Ismael Ould Cheikh Ahmed, fastholder, at den fremlagte fredsplan er den eneste mulige løsning på konflikten i Yemen. Han fastholder, at konflikten ikke kan løses militært. En løsning af konflikten vanskeliggøres yderligere af, at konflikten også er en stedfortræderkonflikt mellem Iran, der støtter houthierne, og Saudi Arabien, der støtter Hadi-regeringen.

FN betegner nu krisen i Yemen som en af de værste humanitære kriser i verden. Yemen er i overhængende risiko for en reel hungersnød, først og fremmest som følge af den igangværende konflikt. Importen af nødvendige forsyninger, herunder til nødhjælp, vanskeliggøres i udstrakt grad af gentagne bombardementer af havnebyer og lufthavne, og samtidig er det ikke muligt at sikre humanitær adgang til de mange nødlidende mennesker på tværs af landet. Hospitaler er løbet tør for forsyninger, vand- og elektricitetssystemer er brudt sammen, og beholdningen af mad og andre basale varer – eks. olie – er kraftigt reduceret. Civillbefolkningen mangler beskyttelse og er bl.a. genstand for vilkårlig bombning og beskydning. Konflikten parter opfylder ikke deres forpligtelser i henhold til den humanitære folkeret.

Den forværrede humanitære situation i Yemen vækker stor international bekymring. FN og EU presser på for at sikre ophør af fjendtlighederne og en genoptagelse af de FN-ledede fredsforhandlinger. I begyndelsen af marts i år afholdte FN og Verdensbanken, i samarbejde med det danske Udenrigsministerium, en højniveau-konference i København, hvor man bl.a. diskuterede, hvordan det akutte nødhjælpsarbejde bedst kan kobles sammen med mere langsigtede indsatser i bl.a. Yemen, med fokus på en bæredygtig reduktion af sårbarhed og styrkelse af modstandskraft. Danmark annoncerede kort før konferencen et ekstraordinært bidrag på 35 millioner kr. til Internationale Røde Kors Komité's indsats i Yemen. Derudover er danske NGO-partnere inviteret

til at byde ind på en pulje på i alt 125 millioner kr. til indsatser relateret til fødevarekrisen i Yemen og på Afrikas Horn.

3. Formål og indhold

Rådet forventes at drøfte den politiske og humanitære situation i Yemen, herunder hvordan EU kan understøtte bestræbelserne for fortsatte FN-ledede fredsforhandlinger, etablering af en bæredygtig våbenhvile samt bedre humanitær adgang og overholdelse af den humanitære folkeret.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Drøftelsen af Yemen forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes en bred enighed blandt medlemslandene om behovet for, at EU, sammen med internationale og regionale partnere, aktivt støtter op om FN's fortsatte bestræbelser på en politisk løsning på konflikten i Yemen. Herudover forventes der enighed om, at der skal arbejdes på at sikre bedre humanitær adgang og overholdelse af den humanitære folkeret. Der vil muligvis blive vedtaget rådskonklusioner.

10. Regeringens generelle holdning

Danmark støtter en aktiv rolle for EU dels i forhold til at understøtte den FN-ledede forhandlingsproces og dels i arbejdet for at sikre bedre humanitær støtte og adgang. Dette bør ske i samarbejde med relevante internationale og regionale partnere, i særdeleshed FN. Den eneste vej frem er at sikre en politisk løsning på konflikten.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Yemen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 6. februar 2015.

3. Libyen

KOM-dokument foreligger ikke.

Nyt notat.

1. Resumé

På rådsmødet (udenrigsanliggender) den 3. april 2017 forventes der en drøftelse af den politiske udvikling i Libyen, hvor EU's høje repræsentant bl.a. ventes at briefe fra Libyen-kvartetmødet den 18. marts 2017. Der forventes ikke vedtaget rådskonklusioner.

2. Baggrund

Som opfølgning på rådsmødet den 6. februar i år har EU deltaget i møde med FN, den Afrikanske Union (AU) og Den Arabiske Liga (LAS) - også kaldet Libyen-kvartetten – den 18. marts 2017 i Kairo. Der var tale om et forsøg på at styrke koordineringen med henblik på at opfordre til libysk enhed og fremme en løsning på konflikten. Næste møde i kvartetten ventes afholdt i Bruxelles. Den politiske proces i Libyen er meget skrøbelig. Den internationalt anerkendte libyske samlingsregering, under ledelse af premierminister Serraj, har fortsat vanskeligt ved at udbrede sin kontrol med landet og har mødt betydelig politisk modstand fra særligt parter i det østlige Libyen, herunder den magtfulde general Haftar. Det internationale samfund og EU holder fast ved, at den FN-medierede politiske aftale fra december 2015 må udgøre rammen for en fredelig løsning på konflikten. Det kan ikke udelukkes, at der vil forekomme enkelte justeringer af aftalen bl.a. relateret til spørgsmålet om kontrollen med de væbnede styrker. På den regionale scene har Algeriet, Egypten og Tunesien afholdt trilateralt møde den 20. februar 2017 med henblik på at bidrage til at fremme en løsning inden for rammerne af FN-sporet.

Efter tabet af Sirte er ISIL mandskabsmæssigt, operationelt og økonomisk svækket, men vurderes fortsat at udgøre en trussel og destabiliserende faktor i Libyen og regionen. Sikkerhedssituationen kompliceres desuden af nylige væbnede konfrontationer mellem diverse grupperinger om olieterminalerne ved golfen ud for Sirte. Kontrol over landets rige olieressourcer har løbende været omdrejningspunktet for konfrontationer mellem de rivaliserende libyske parter.

EU og Danmark har fra starten aktivt støttet op om FN's bestræbelser på at opnå en politisk løsning på konflikten og sikre implementering af den politiske aftale. EU har annonceret en støt-tepakke til den libyske samlingsregering på 120 millioner EUR, hvoraf en stor del allerede er under implementering. Støtten går bl.a. til kapacitetsopbygning, levering af basale ydelser, økonomisk genopretning, migrationsindsatser, det politiske spor samt sikkerhed.

3. Formål og indhold

Drøftelsen ventes at fokusere på den seneste sikkerhedsmæssige og politiske udvikling samt forskellige aspekter af migration.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmål om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Drøftelsen af Libyen forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes opbakning til den EU's høje repræsentants afrapportering fra mødet i Kairo. Der forventes fortsat opbakning blandt medlemslandene til FN's bestræbelser på at sikre implementering af den politiske aftale fra december 2015. Der forventes ligeledes enighed om behovet for fortsat EU-støtte til samlingsregeringen i Libyen med sigte på at bidrage til fred og stabilitet i landet samt på et styrket migrationssamarbejde med henblik på at dæmme op for migrationsstrømmene.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter til fulde FN's fortsatte bestræbelser på at fremme en politisk løsning og bidrage til stabilitet i Libyen. Regeringen bakker op om et stærkt EU-engagement i Libyen i samarbejde med relevante internationale og regionale partnere. I den sammenhæng kan kvartetsarbejdet ventes at styrke informationsudveksling samt en koordineret tilgang til Libyen blandt de væsentligste aktører.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 3. februar 2017.