

UDENRIGSMINISTERIET

EKN, sagsnr.: 2023-39
Den 11. januar 2023

Rådsmøde (udenrigsanliggender) den 23. januar 2023

SAMLENOTAT

1. Sahel og de vestafrikanske kyststater	2
2. Ruslands aggression mod Ukraine	4

1. Sahel og de vestafrikanske kyststater

KOM-dokument foreligger ikke.

Nyt notat

1. Resumé

På rådsmødet (udenrigsanliggender) ventes en drøftelse af situationen i Sahel og de vestafrikanske kyststater. Hovedfokus forventes at være på spredning af ustabilitet og terrorisme fra Sahel mod kyststaterne samt EU's tilgang til denne udfordring. Regeringen er enig i behovet for et øget fokus på ustabiliteten i de vestafrikanske kyststater, herunder effekterne af klimaforandringerne, og støtter, at EU forbliver engageret i Sahel.

2. Baggrund

Situationen i Sahel er under forværring sikkerhedsmæssigt, politisk og humanitært. Terrorgrupper har i 2022 udvidet deres tilstedeværelse i Sahel, og de søger i stigende grad at opnå kontrol med strategisk vigtige grænseområder mod kyststaterne i syd (særligt Elfenbenskysten, Ghana, Togo, Benin og Nigeria) for bl.a. at kunne kontrollere forsynings- og smuglerruter til kysten. På tværs af Sahel lever store dele af befolkningerne i fødevarer- og sikkerhedskrise og den humanitære krise forværres, mens de humanitære organisationers arbejdsvilkår bliver stadig vanskeligere. Samtidig er Sahel én af verdens mest klimaudfordrede regioner, hvor temperaturstigninger antages at være 1,5 gange højere end det globale gennemsnit, hvilket forstærker eksisterende konflikter og sårbarheder.

Der har været to militærkup i Mali og to militærkup i Burkina Faso siden august 2020. Militærregimet i Mali har foretaget en re-orientering mod Rusland og har indledt samarbejde med det russiske militærfirma Wagnergruppen. I Burkina Faso er der klare indikationer på, at det nye regime søger at intensivere samarbejdet med Rusland. Trods regimets hidtidige afvisninger er der forlydender om, at der allerede er etableret et samarbejde. På baggrund af militærkuppene har Danmark og ligesindede lande tilpasset deres engagementer, især i Mali. Humanitær bistand og støtte direkte til befolkningerne via civilsamfundsorganisationer, privatsektoren og FN fortsætter. Mens der generelt er enighed om tilgangen til Mali, er der i EU-kredsen pt. divergerende holdninger til EU's engagement i Burkina Faso. Nogle EU-medlemslande taler for at genoptage budgetstøtte til Burkina Faso samt yde støtte til burkinske sikkerhedsstyrker via den Europæiske Fredsfacilitet (EPF), med henblik på at sikre EU's indflydelse frem for en burkinsk re-orientering mod Rusland. Andre lande, inkl. Danmark, lægger vægt på behovet for en plan for tilbagevenden til demokratisk styre, inden støtten kan genoptages.

I lyset af den øgede politiske ustabilitet i Sahel-regionen er der i EU og blandt EU's medlemsstater øget interesse for samarbejde med Niger, som har et klart ønske om et tæt samarbejde med Vesten. I december 2022 vedtog EU's medlemsstater etableringen af en ny militær partnerskabsmission i Niger (EUMPM Niger), som forventes lanceret i marts 2023.

I de nordlige områder af Nigeria, Ghana, Togo, Benin og Elfenbenskysten, som grænser til Sahelregionen, stiger ustabiliteten. Disse kyststater spiller en central rolle for stabilitet og udvikling i hele Vestafrika. EU har fokus på at støtte kyststaterne og har lanceret konceptet "Arc of Stability", som skal danne ramme for indsatser i landene. Desuden er der fra EU's side interesse for den vestafrikanske samarbejdsorganisation ECOWAS' rolle, og for det regionale Accra-initiativ, som er et mellemstatsligt sikkerhedssamarbejde mellem Benin, Burkina Faso, Elfenbenskysten, Ghana, Mali, Niger, Nigeria og Togo. Samarbejdets primære formål er at

forhindre spredning af voldelig ekstremisme og terrorisme fra Sahel. Med samme fokus afsøger EU mulige yderligere indsatser på sikkerheds- og forsvarsområdet (CSDP) i Guineabugt-regionen.

3. Formål og indhold

Rådsmødet vil være en anledning for udenrigsministrene til at drøfte den seneste udvikling i Sahel og de vestafrikanske kyststater. Det forventes, at fokus især vil være på spredning af ustabilitet og terrorisme fra Sahel til kyststaterne og EU's tilgang hertil.

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

Sagen 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 generel enighed om, at EU skal forblive engageret i Sahelregionen og fortsat styrke samarbejdet med Niger. Samtidig forventes udtalt bekymring over udviklingen i Mali og Burkina Faso, og deraf også behov for at genoverveje, *hvordan* EU og medlemsstaterne er engagerede. I lyset af de seneste politiske udviklinger i Burkina Faso forventes, medlemsstaterne fortsat at ville se tiden an og således ikke genoptage budgetstøtte og/eller yde støtte til burkinske sikkerhedsstyrker via den Europæiske Fredsfacilitet. Der forventes generel enighed om behovet for et øget EU engagement og samarbejde med kyststaterne.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter, at EU forbliver engageret i Sahel, men med øje for, at engagementerne løbende tilpasses den politiske situation i regionen. Signalerne fra militærregimet i Burkina Faso er bekymrende og regeringen finder derfor ikke, at EU bør genoptage budgetstøtte eller yde støtte til sikkerhedsstyrkerne, før der er mere klarhed over den politiske udvikling. Regeringen er enig i behovet for et øget fokus på ustabiliteten i de vestafrikanske kyststater, herunder på klimaforandringerne, som forstærker de eksisterende konflikter og sårbarheder. Danmark har gennem den dansk-tysk initierede vennegruppe for klimadiplomati arbejdet for, at klima/sikkerhed indgår som en del af drøftelsen. Regeringen vil arbejde for en samtænkt tilgang på tværs af udviklings-, stabiliserings- og sikkerhedsindsatser samt for indsatser med lokalt ejerskab i regionen.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Situationen i Sahel har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg den 15. november 2021 til orientering.

2. Ruslands aggression mod Ukraine

KOM-dokument foreligger ikke.

Nyt notat

1. Resumé

På rådsmødet den 23. januar ventes en bred drøftelse af Ruslands aggression mod Ukraine og EU's mangefacetterede indsats. Det nærmere indhold af drøftelsen vil afhænge af udviklingen frem mod rådsmødet. Som opfølgning på møde i Det Europæiske Råd i december 2022 forventes ét element i drøftelsen at være accountability-dagsordenen i Ukraine, herunder spørgsmålet om oprettelse af et særtribunal for aggressionsforbrydelsen. Regeringen bakker fortsat om EU's omfattende støtte til Ukraine herunder indsatser for at sikre accountability. Regeringen støtter en aktiv EU-rolle ift. at sikre et vellykket topmøde, som Ukraine forventer at afholde omkring årsdagen for invasionen.

2. Baggrund

Rusland fortsætter bombningerne af kritisk, civil infrastruktur over hele Ukraines territorium. Det ukrainske energisystem er under ekstremt pres, og den ukrainske regering anslår, at ca. 60 pct. af energiinfrastrukturen er kritisk beskadiget. Det har medvirket til en forværring af den i forvejen alvorlige humanitære situation. Det ventes, at vintervejret og de fortsatte kampforhandlinger vil give anledning til yderligere fordrivelser i de kommende måneder. Præsident Putin besøgte Belarus i december måned, og det kan fortsat ikke udelukkes, at Belarus på et tidspunkt vil blive presset til mere aktiv deltagelse i krigen.

Præsident Zelensky præsenterede i december en fredsformel for Ukraine. Formlen lægger op til at lande eller grupper af lande påtager sig lederskab i forhold til implementering af 10 såkaldte fredsfordrende prioritetsområder for Ukraine: 1) Stråling og nuklear sikkerhed, 2) fødevarerikkerhed, 3) energisikkerhed, 4) fanger og deporterede, 5) FN-charteret og Ukraines territoriale integritet, 6) tilbagetrækning af russiske styrker og indstilling af fjendtligheder, 7) retfærdighed inkl. accountability, 8) øjeblikkelig beskyttelse af miljøet, 9) forebyggelse af eskalering og 10) bekræftelse på krigens afslutning. Ukraine forventer omkring årsdagen for invasionen at afholde et topmøde blandt andet med fokus på fredsformelen.

Som led i en række indsatser for at sikre retsforfølgelse af de ansvarlige for internationale forbrydelser i Ukraine er situationen henvist til Den Internationale Straffedomstol (ICC), hvis anklager har iværksat efterforskning af situationen. Ukraine har dertil foreslået oprettelsen af et særtribunal til retsforfølgelse af den russiske aggressionsforbrydelse, som er en af de forbrydelser, ICC kan have jurisdiktion over. For så vidt angår netop den russiske aggression mod Ukraine har ICC imidlertid ikke jurisdiktion over aggressionsforbrydelsen, da Rusland ikke er en del af ICC. Aggressionsforbrydelsen beskriver et strafferetligt ansvar for et lands øverste ledere for en beslutning om ulovlig militær aggression mod et andet land. Der er en række praktiske og juridiske udfordringer forbundet med oprettelsen af et særtribunal, som vil skulle udbores yderligere. Som et første skridt i at sikre retsforfølgelse af aggressionsforbrydelsen, ønsker Ukraine derfor at etablere et satellitkontor fra den ukrainske anklagemyndighed i Haag, hvorfra de kan påbegynde efterforskningen. Dette vil bl.a. kræve en aftale med Nederlandene.

EU-enigheden om fortsat støtte til Ukraine og fælles linje over for Rusland blev senest bekræftet ved Det Europæiske Råd den 15. – 16. december 2022. EU's medlemsstater nåede den 3.

december 2022 til enighed om et globalt prisloft på russisk olie i samarbejde med G7 og vedtog den 16. december 2022 en niende sanktionspakke mod Rusland.

3. Formål og indhold

Der forventes en bred drøftelse med fokus på EU's mangefacetterede indsats for at støtte Ukraine. Det nærmere fokus vil afhænge af udviklingen frem mod rådsmødet, men vil forventeligt omfatte en række aspekter af EU's støtte, som stadig er genstand for drøftelser. Det gælder bl.a. spørgsmålet om accountability samt Ukraines initiativ til en fredsformel.

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

Sagen 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 fortsat bred opbakning blandt medlemslandene til militær, økonomisk og humanitær støtte til Ukraine. Der er bred erkendelse af, at situationen ikke blot vedrører Ukraine, men hele den europæiske sikkerhedsarkitektur og principperne for global fred og sikkerhed. Der er fortsat stor enighed om rammerne og prioriteterne for EU's tilgang til Rusland. I forbindelse med Ukraines fredsformel har en række lande i G7-kredsen, hvor fredsformlen først blev præsenteret, taget positivt imod initiativet og givet udtryk for, at man vil se nærmere på fredsformlen. Der er dog fortsat uklarhed, inkl. blandt EU's medlemsstater, omkring hvad det vil betyde i praksis.

Der er enighed blandt medlemsstaterne om vigtigheden af at sikre accountability for forbrydelser begået under Ruslands invasion af Ukraine. Der har været en stigende grad af åbenhed over for det ukrainske forslag om oprettelse af et særtribunal, om end der samtidig generelt synes at være enighed om, at der er praktiske og juridiske udfordringer forbundet hermed. Der er bred opbakning til oprettelsen af et ukrainsk satellitkontor.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen fortsætter støtten til Ukraine og bakker op om yderligere tiltag, der kan opnås enighed om, herunder med henblik på at sikre et vellykket topmøde omkring årsdagen for invasionen. Danmark støtter generelt op om at afsøge alle muligheder for accountability-mekanismer i Ukraine, herunder hvad angår aggressionsforbrydelsen. Regeringen støtter ligeledes op om evt. nye sanktioner, der har betydelige omkostninger for Rusland. I den forbindelse er det helt centralt med fortsat tæt koordination med EU's partnere og allierede.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 12. december 2022.