



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 3 januari 2022
(OR. en)

5014/22

**Interinstitutioneel dossier:
2021/0440 (NLE)**

ACP 2
COAFR 2
CFSP/PESC 2
RELEX 3

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	22 december 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2021) 834 final
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD tot intrekking, namens de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van Besluit (EU) 2016/394 van de Raad betreffende de afsluiting van het overleg met de Republiek Burundi krachtens artikel 96 van de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2021) 834 final.

Bijlage: COM(2021) 834 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 22.12.2021
COM(2021) 834 final

2021/0440 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot intrekking, namens de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van Besluit (EU) 2016/394 van de Raad betreffende de afsluiting van het overleg met de Republiek Burundi krachtens artikel 96 van de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Na de verslechtering van de situatie in Burundi in de aanloop naar de parlements- en presidentsverkiezingen in juni en juli 2015, was de Europese Unie van oordeel dat de Republiek Burundi niet had voldaan aan de essentiële elementen van artikel 9 van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst¹ op het gebied van de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat.

Na het overleg dat op 8 december 2015 in Brussel krachtens artikel 96 van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst heeft plaatsgevonden, heeft de Europese Unie nota genomen van de antwoorden van de regering van Burundi en van haar toezegging om de gestelde vragen te verduidelijken en bepaalde gerechtelijke procedures te bespoedigen. De Europese Unie was evenwel van oordeel dat de geformuleerde standpunten niet volledig ingaan op de kwestie van de niet-naleving van de essentiële elementen van haar partnerschap met de Republiek Burundi. Deze standpunten boden evenmin een bevredigend antwoord op de besluiten van de Raad voor Vrede en Veiligheid van de Afrikaanse Unie van 17 oktober en 13 november 2015, met name de noodzaak om snel een echte en inclusieve dialoog bijeen te roepen op basis van de eerbiediging van het akkoord van Arusha.

Op 13 november 2015 is bij Besluit 2016/394 van de Raad het overleg afgerond en zijn passende maatregelen genomen, zoals gespecificeerd in de bijlage bij dat besluit². Deze maatregelen omvatten de opschorting van de financiële steun of overmaking van middelen (met inbegrip van begrotingssteun) die rechtstreeks bestemd is voor de Burundese overheidsdiensten of instellingen.

Sinds de vreedzame politieke overgang in 2020, die heeft geleid tot de verkiezing van president Ndayishimiye en de aanwijzing van een nieuwe regering, heeft de EU een positieve dynamiek waargenomen, zoals blijkt uit:

- de constructieve samenwerking met Burundi in het kader van de politieke dialoog overeenkomstig artikel 8 van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst;

¹ Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 (PB L 317 van 15.12.2000, blz. 3). De ACS-EU-partnerschapsovereenkomst werd gewijzigd door de overeenkomst ondertekend te Luxemburg op 25 juni 2005 (PB L 209 van 11.8.2005, blz. 27) en de overeenkomst ondertekend te Ouagadougou op 22 juni 2010 (PB L 287 van 4.11.2010, blz. 3). De toepassing van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst werd bij Besluit nr. 3/2019 van het ACS-EU-Comité van ambassadeurs van 17 december 2019 tot vaststelling van overgangsmaatregelen overeenkomstig artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst (PB L 1 van 3.1.2020, blz. 3), zoals gewijzigd bij Besluit nr. 2/2020 van het ACS-EU-Comité van ambassadeurs van 4 december 2020 (PB L 420 van 14.12.2020, blz. 32) en Besluit nr. 3/2021 van het ACS-EU-Comité van ambassadeurs van 26 november 2021 (PB L 441 van 9.12.2021, blz. 3) verlengd tot en met 30 juni 2022 of tot de inwerkingtreding of voorlopige toepassing van de nieuwe ACS-EU-partnerschapsovereenkomst, indien dat eerder is.

² Besluit (EU) 2016/394 van de Raad van 14 maart 2016 betreffende de afsluiting van het overleg met de Republiek Burundi krachtens artikel 96 van de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds (PB L 73 van 18.3.2016, blz. 90).

- de inspanningen van de regering ter ondersteuning van vrede en stabiliteit, maatregelen ter verbetering van goed bestuur en mediavrijheid; verklaringen over mensenrechten, de rechtsstaat en de strijd tegen straffeloosheid;
- het akkoord over een routekaart (“feuille de route”) met toezeggingen van een deel van de Burundese regering in reactie op Besluit 2016/394 van de Raad op het gebied van de mensenrechten; justitie en de rechtsstaat; de vrijheid van meningsuiting en persvrijheid; goed bestuur; vrede, veiligheid en democratie; ondernemingsklimaat; milieu en biodiversiteit;
- grote aantallen vluchtelingen die vrijwillig terugkeren naar Burundi;
- de hervatting van de samenwerking met de internationale gemeenschap en met de buurlanden.

In het licht van deze vorderingen en toezeggingen hebben de missiehoofden in hun verslag van 19 mei 2021 verklaard dat de in de bijlage bij Besluit 2016/394 van de Raad vermelde passende maatregelen niet langer relevant zijn en hebben zij derhalve aanbevolen deze in te trekken.

Niettemin moeten de volgende kwesties verder aan de orde worden gesteld in het kader van de politieke dialoog met Burundi uit hoofde van artikel 8 van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst:

- verbetering van goed bestuur, de rechtsstaat, de mensenrechten en het ondernemingsklimaat, als noodzakelijke basis voor duurzame ontwikkeling;
- de bevrijding van politieke gevangenen, de terugkeer van leden van de oppositie en het maatschappelijk middenveld; de politieke ruimte moet worden geopend en tot rust gebracht, met het oog op verzoening;
- verdere inspanningen om de mediavrijheid te versterken;
- vermindering van willekeurige arrestaties; betere controle door de bevoegde autoriteiten van politiek gerelateerde gewelddadige groeperingen (“Imbonerakure”) en de verbeterde verantwoordingsplicht en transparantie van bepaalde activiteiten van de nationale inlichtingendienst (SNR); hervorming van de rechterlijke macht, scheiding van staat en partij;
- eerbiediging van de onafhankelijkheid van het maatschappelijk middenveld/ngo's.

Het doel van dit voorstel is derhalve Besluit 2016/394 van de Raad in te trekken, wat zal leiden tot de intrekking van de passende maatregelen die waren vastgesteld in de conclusies van het overleg in het kader van artikel 96 van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit voorstel is verenigbaar met de bestaande bepalingen op het beleidsterrein, met name:

- de nieuwe Europese consensus inzake ontwikkeling “Onze wereld, onze waardigheid, onze toekomst” van 8 juni 2017³;
- een integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie;
- gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad: Naar een brede strategie met Afrika, van 9 maart 2020⁴;
- EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024⁵;
- Strategisch EU-kader inzake mensenrechten en democratie 2012⁶;
- Genderactieplan III van de EU van 25 november 2020⁷.

De EU-samenwerking wordt geleid door de Agenda 2030 en de duurzame-ontwikkelingsdoelen, de Overeenkomst van Parijs en de actieagenda van Addis Abeba.

Het voorstel zal het mogelijk maken de bepalingen ervan volledig ten uitvoer te leggen, voor zover het samenwerking met de regering van Burundi mogelijk maakt en tegelijkertijd de punten van zorg blijft volgen via de heropende permanente politieke dialoog.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel is in overeenstemming met de prioriteiten van de Commissie voor 2019-2024, aangezien zij van toepassing zijn op externe maatregelen: Green Deal, digitale transformatie en datatechnologieën, allianties voor duurzame groei en fatsoenlijke banen, beter beheer en beter bestuur van migratie, migratiepartnerschappen en governance, vrede en veiligheid. Het is ook in overeenstemming met de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie van 2016.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Gelet op de doelstelling, de inhoud en de context van de voorgestelde maatregel, is de materiële rechtsgrondslag artikel 3 van het Intern Akkoord tussen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, inzake maatregelen en procedures voor de tenuitvoerlegging van de ACS-EG-Partnerschapsovereenkomst, in samenhang met punt 3, tweede alinea, van de bijlage bij dit akkoord (hierna “Intern Akkoord” genoemd)⁸.

³ Gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, het Europees Parlement en de Commissie: De nieuwe Europese consensus inzake ontwikkeling “Onze wereld, onze waardigheid, onze toekomst” (PB C 210 van 30.6.2017, blz. 1).

⁴ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad “Naar een brede strategie met Afrika” (JOIN(2020) 4 final).

⁵ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad: EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie (JOIN(2020) 5 final).

⁶ Strategisch EU-kader en EU-actieplan (Raad 11855/12).

⁷ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad: Genderactieplan III: Een ambitieuze agenda inzake gendergelijkheid en de empowerment van vrouwen in het externe optreden van de EU (JOIN (2020) 17 final).

⁸ Intern Akkoord tussen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, inzake maatregelen en procedures voor de tenuitvoerlegging van de ACS-EG-Partnerschapsovereenkomst (PB L 317 van 15.12.2000, blz. 376).

- **Keuze van het instrument**

Krachtens artikel 3 van het Intern Akkoord wordt het standpunt dat de lidstaten innemen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van artikel 96 van de ACS-EG-Overeenkomst, wanneer hiermee aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen, gemoeid zijn, vastgesteld door de Raad overeenkomstig de in de bijlage opgenomen procedure. Overeenkomstig punt 3 van de bijlage bij het Intern Akkoord blijven deze maatregelen van kracht totdat de Raad, op voorstel van de Commissie en met instemming van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, en in het geval van gedeeltelijke opschorting, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, een besluit neemt tot wijziging of intrekking van de eerder vastgestelde maatregelen.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

n.v.t.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Bij het opstellen van dit voorstel is rekening gehouden met bovengenoemd verslag van de EU-missiehoofden in Burundi, dat op 25 mei 2021 is besproken in de Groep Afrika (COAFR) en op 28 mei 2021 in de Groep Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (Groep ACS). De afgevaardigden van de Groep Afrika erkenden de positieve ontwikkelingen en spraken zich uit voor het intrekken van de passende maatregelen. Daarnaast benadrukten zij dat het van belang is de Burundese regering te blijven aanmoedigen verdere vooruitgang te boeken op het gebied van de mensenrechten, de rechtsstaat en goed bestuur. De afgevaardigden van de Groep ACS spraken hun steun uit voor de uitkomst van de besprekingen in de Groep Afrika en onderstreepten het blijvende belang van de individuele sancties om verdere vooruitgang te bevorderen.

- **Effectbeoordeling**

Het intrekken van de passende maatregelen zal naar verwachting het vertrouwen tussen de EU en Burundi vergroten en de betrekkingen normaliseren. Het zou kunnen bijdragen tot de versterking van de positieve krachten binnen de Burundese machtsstructuren, politieke dialoog over gevoelige onderwerpen mogelijk maken, de invloed van de EU vergroten en de positie van de EU in Burundi ten opzichte van andere mondiale actoren versterken.

De intrekking van de passende maatregelen zal het mogelijk maken gebruik te maken van de hefboomwerking van de indicatieve meerjarenprogrammering voor 2021-2027 als stimulans om verbeteringen op het gebied van de mensenrechten, de rechtsstaat en goed bestuur na te streven.

- **Grondrechten**

Daarnaast zullen de beperkende maatregelen ten aanzien van personen, entiteiten of lichamen die de democratie ondermijnen, of de zoektocht naar een politieke oplossing in Burundi belemmeren, worden gehandhaafd overeenkomstig Besluit 2015/1763 van de Raad⁹.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Geen gevolgen voor de begroting.

5. OVERIGE ELEMENTEN

Hoewel met dit voorstel wordt beoogd de in de bijlage bij Besluit 2016/394 van de Raad vermelde passende maatregelen in te trekken, blijven de beperkende maatregelen uit hoofde van Besluit 2015/1763 van de Raad van kracht en zullen zij de komende maanden opnieuw worden gezien, zoals bepaald in dat besluit.

De afgevaardigden van de Groep Afrika hebben opgeroepen tot een debat over de toekomst van de onderzoekscommissie van de Verenigde Naties over Burundi. Naar aanleiding van dit debat heeft de VN-Mensenrechtenraad op basis van een door de EU geleide resolutie¹⁰ besloten een landenspecifiek toezichtmandaat op te stellen in de vorm van een speciale rapporteur voor de mensenrechtensituatie in Burundi, als follow-up van het werk van de onderzoekscommissie.

⁹ Besluit (GBVB) 2015/1763 van de Raad van 1 oktober 2015 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Burundi (PB L 257 van 2.10.2015, blz. 37).

¹⁰ Mensenrechtenraad, Mensenrechtensituatie in Burundi, A/HRC/48/16.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot intrekking, namens de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van Besluit (EU) 2016/394 van de Raad betreffende de afsluiting van het overleg met de Republiek Burundi krachtens artikel 96 van de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien het Intern Akkoord tussen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, inzake maatregelen en procedures voor de tenuitvoerlegging van de ACS-EG-partnerschapsovereenkomst, en met name artikel 3, en de bijlage daarbij,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het overleg met de Republiek Burundi krachtens artikel 96 van de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000¹¹, zoals gewijzigd^{12 13} en verlengd¹⁴, werd afgesloten bij Besluit (EU) 2016/394 van de Raad¹⁵, en er werden

¹¹ PB L 317 van 15.12.2000, blz. 3.

¹² Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 (PB L 317 van 15.12.2000, blz. 3). De ACS-EU-partnerschapsovereenkomst werd gewijzigd door de overeenkomst ondertekend te Luxemburg op 25 juni 2005 (PB L 209 van 11.8.2005, blz. 27) en de overeenkomst ondertekend te Ouagadougou op 22 juni 2010 (PB L 287 van 4.11.2010, blz. 3). De toepassing van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst werd bij Besluit nr. 3/2019 van het ACS-EU-Comité van ambassadeurs van 17 december 2019 tot vaststelling van overgangsmaatregelen overeenkomstig artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst (PB L 1 van 3.1.2020, blz. 3), zoals gewijzigd bij Besluit nr. 2/2020 van het ACS-EU-Comité van ambassadeurs van 4 december 2020 (PB L 420 van 14.12.2020, blz. 32) en Besluit nr. 3/2021 van het ACS-EU-Comité van ambassadeurs van 26 november 2021 (PB L 441 van 9.12.2021, blz. 3) verlengd tot en met 30 juni 2022 of tot de inwerkingtreding of voorlopige toepassing van de nieuwe ACS-EU-partnerschapsovereenkomst, indien dat eerder is.

¹³ Overeenkomst tot tweede wijziging van de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 en voor de eerste maal gewijzigd te Luxemburg op 25 juni 2005 (PB L 287 van 4.11.2010, blz. 3).

¹⁴ Besluit nr. 3/2019 van het ACS-EU-Comité van ambassadeurs van 17 december 2019 tot vaststelling van overgangsmaatregelen overeenkomstig artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst [2020/2] (PB L 1 van 3.1.2020, blz. 3), zoals gewijzigd bij Besluit nr. 2/2020 van het ACS-EU-Comité van ambassadeurs van 4 december 2020 tot wijziging van Besluit nr. 3/2019 van het ACS-EU-Comité van ambassadeurs tot vaststelling van overgangsmaatregelen overeenkomstig artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst [2020/2052] (PB L 420 van 14.12.2020, blz. 32) en Besluit nr. 3/2021 van het

passende maatregelen genomen, zoals gespecificeerd in de bijlage bij dat besluit, naar aanleiding van een voorstel van de Commissie in overeenstemming met de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid.

- (2) In het algemeen creëerde de vreedzame politieke transitie die door de algemene verkiezingen van mei 2020 mogelijk werd gemaakt, een nieuwe hoop voor de bevolking en nieuwe kansen voor Burundi en voor zijn betrekkingen met zijn partners.
- (3) Sindsdien heeft de Unie de positieve ontwikkelingen van de Burundese regering op het gebied van de mensenrechten, goed bestuur en de rechtsstaat erkend, alsmede de toezeggingen die zij in haar routekaart (“feuille de route”) heeft gedaan met het oog op verdere verbeteringen op deze gebieden.
- (4) Er werd een regering geïnstalleerd die zich ertoe verbonden heeft de voor de ontwikkeling en stabiliteit van het land noodzakelijke hervormingen uit te voeren en met de uitvoering van de in Besluit (EU) 2016/394 van de Raad neergelegde verbintenissen is bemoedigende vooruitgang geboekt.
- (5) Aansluitend bij de beoordeling van de Commissie en in overeenstemming met de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, zijn de in dat besluit uiteengezette redenen voor de vaststelling van Besluit (EU) 2016/394 niet langer aanwezig. Dat besluit moet derhalve namens de lidstaten worden ingetrokken voor aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen.
- (6) Er blijven hardnekkige uitdagingen bestaan op het gebied van de mensenrechten, goed bestuur en de rechtsstaat, en de Burundese autoriteiten moeten verdere vooruitgang boeken, onder meer door de routekaart uit te voeren en in het kader van de lopende politieke dialoog.
- (7) Burundi blijft kwetsbaar en de gekozen autoriteiten hebben de steun van internationale partners nodig om het hervormingsprogramma en de ontwikkelingsagenda van het land uit te voeren.
- (8) De Europese Unie en de lidstaten moeten, samen met andere internationale partners, steun verlenen aan de lopende inspanningen van de nationale autoriteiten om de democratische instellingen te stabiliseren en te consolideren, de mensenrechten, goed bestuur en de rechtsstaat te bevorderen en de in de routekaart voor verdere verbeteringen op deze gebieden aangegane verbintenissen na te komen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Besluit (EU) 2016/394 wordt namens de lidstaten ingetrokken voor aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen.

ACS-EU-Comité van ambassadeurs tot wijziging van Besluit nr. 3/2019 van het ACS-EU-Comité van ambassadeurs tot vaststelling van overgangsmaatregelen overeenkomstig artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst [2021/2175] (PB L 441 van 9.12.2021, blz. 3).

¹⁵Besluit (EU) 2016/394 van de Raad van 14 maart 2016 betreffende de afsluiting van het overleg met de Republiek Burundi krachtens artikel 96 van de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds (PB L 73 van 18.3.2016, blz. 90).

Artikel 2

Dit besluit wordt van kracht op de datum waarop het wordt vastgesteld
Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter