

UDENRIGSMINISTERIET

EUKOOR, sagsnr.: 25/01299

Den 3. april 2025

Rådsmøde (udenrigsanliggender) den 14. april 2025

SAMLENOTAT

1. Ruslands aggression mod Ukraine	2
- Politisk drøftelse	2
KOM-dokument foreligger ikke.	2
2. Situationen i Mellemøsten	4
- Politisk drøftelse	4
KOM-dokument foreligger ikke.	4
3. EU-Afrika-forholdet	4
- Politisk drøftelse	6
KOM-dokument foreligger ikke.	6
4. Vestbalkan	8
- Politisk drøftelse	8
KOM-dokument foreligger ikke.	8

1. Ruslands aggression mod Ukraine

- Politisk drøftelse

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Drøftelsen forventes at have fokus på de igangværende amerikanske forhandlingsbestræbelser, EU's militære støtte til Ukraine, sanktioner samt oprettelsen af et særtribunal for Ruslands aggressionsforbrydelser. Den ukrainske udenrigsminister ventes at deltage virtuelt i begyndelsen af mødet. Regeringen finder det afgørende at fortsætte langsigtet og tilstrækkelig militær støtte til Ukraine og støtter op om de hårdest mulige sanktioner mod Rusland, der kan opnås enighed om i EU.

2. Baggrund

Rusland fortsætter med at udføre luftangreb rettet mod mål overalt i Ukraine på trods af de igangværende amerikansk-initierede forhandlinger om begrænset våbenhvile fsva. energiinfrastruktur og sejlads i Sortehavet. Ukraine er fortsat presset ved fronten i det østlige Ukraine samt i Kursk-regionen, hvor Rusland fortsætter med at gøre fremskridt, men med store tab.

EU's Højtstående Repræsentant, Kaja Kallas, præsenterede på rådsmødet den 24. februar 2025 et nyt initiativ vedrørende militær støtte til Ukraine i 2025. Forslaget er bygget op om et fælles politisk tilsagn om militær støtte til Ukraine i 2025, primært inden for følgende kategorier: 1) højkaliber artilleriammunition, 2) luftforsvarssystemer, missiler, droner og kampfly, 3) træning og udrustning af ukrainske brigader samt 4) bidrag til sikkerhedsgarantier for Ukraine. Fælles for kategorierne er, at donationer gennem den ukrainske forsvarsindustri bør prioriteres hvor muligt. Danmark har siden Ruslands invasion af Ukraine ydet 63,5 mia. kr. i militær støtte til Ukraine og ca. 6,3 mia. kr. i civil støtte.

Den 16. sanktionspakke mod Rusland blev vedtaget under rådsmødet for udenrigsanliggender den 24. februar. Kommissionen og den Højtstående Repræsentant har igangsat arbejdet med en 17. sanktionspakke, og der forventes bred opbakning blandt medlemslandene til, at pakken fremsættes og forhandles under polsk formandskab.

Kernegruppen for oprettelsen af et særtribunal for aggressionsforbrydelsen mod Ukraine havde sit afsluttende møde den 19.-21. marts 2025 i Strasbourg. På mødet færdiggjordes grundlaget for at etablere tribunalen på teknisk niveau. Det videre arbejde skal nu forhandles på politisk niveau, hvilket forventes at blive startet inden for rammerne af Europarådet i første halvår af 2025.

3. Formål og indhold

På rådsmødet ventes fokus på EU's militære støtte til Ukraine, sanktioner og oprettelsen af et særtribunal for Ruslands aggressionsforbrydelser. Ukraines udenrigsminister ventes at deltage virtuelt i begyndelsen af mødet.

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

Den politiske drøftelse ventes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige konsekvenser og konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet. Med forbehold for den endelige udformning af den Højtstående Repræsentants initiativ vil et potentielt bidrag under initiativet få statsfinansielle konsekvenser, som dog på det nuværende grundlag ventes at være inden for rammen af de allerede afsatte midler til Ukrainestøtte. Derfor forventes der ikke reelle merudgifter for Danmark.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er fortsat overordnet bred opbakning blandt medlemslandene til politisk, militær, økonomisk og humanitær støtte til Ukraine. Der forventes overordnet bred enighed om nødvendigheden af fortsatte leverancer af militær støtte til Ukraine, og et stort flertal af medlemslandene ønsker at vedtage en ny sanktionspakke inden sommeren 2025. Det er uafklaret hvor stor opbakning, der kan samles til den Højtstående Repræsentants initiativ vedr. militær støtte til Ukraine i 2025. Medlemslandene støtter generelt arbejdet med oprettelsen af et særtribunal.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen fortsætter støtten til Ukraine både politisk, militært, civilt og via støtte til privatsektoraktiviteter. Det er afgørende, at der sikres langsigtet og tilstrækkelig finansiering til militær støtte til Ukraine, både bilateralt og gennem EU, så længe dette er nødvendigt. Regeringen støtter fortsat op om de hårdest mulige sanktioner mod Rusland, der kan opnås enighed om i EU. Regeringen støtter dertil op om retsforfølgelse af internationale forbrydelser begået i Ukraine, herunder aggressionsforbrydelsen.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 14. marts 2025.

2. Situationen i Mellemøsten

- Politisk drøftelse

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Drøftelsen ventes at centrere sig om situationen i Israel/Palæstina samt Syrien. Ift. Israel/Palæstina forventes fokus på den bekymrende udvikling i Gaza og på Vestbredden, EU's støtte til det Palæstinensiske Selvstyre og arbejdet mod en to-statsløsning. Efter rådsmødet vil der være højniveaudialogmøde mellem EU og Det Palæstinensiske Selvstyre. Ift. Syrien ventes fokus på den politiske og humanitære situation samt sanktionssporet. Regeringen bakker op om hidtidige EU-erklæringer om Israel/Palæstina samt støtte til Det Palæstinensiske Selvstyre og fordømmer yderligere eskalering på Vestbredden samt ethvert forsøg på at hindre UNRWA's evne til at udføre sit mandat. Regeringen bakker op om inkluderende politisk transition i Syrien og yderligere reversible sanktionslempelser, såfremt situationen i landet tilsiger det.

2. Baggrund (fra 31. marts 2025)

Israel genoptog de militære operationer i Gaza den 18. marts. Sundhedsmyndighederne i Gaza melder om over 790 dræbte og over 1.600 sårede siden da og et samlet tabstal på over 50.000 siden den 7. oktober 2023. Den 19. marts blev en FN-medarbejder dræbt og yderligere fem FN-ansatte såret i Gaza, hvilket har fået FN til efterfølgende at reducere sin tilstedeværelse i Gaza. Den humanitære situation i Gaza er katastrofal, og Israel blokerer fortsat for al indførsel af varer inklusiv humanitær nødhjælp. Ud af de 59 israelske gidsler tilbage i Gaza, menes 24 at være i live. Med støtte fra EU's civile grænsebistandsmission EUBAM Rafah blev over 4.000 mennesker medicinsk evakueret fra Gaza til Egypten i perioden fra den 31. januar til den 18. marts 2025. Som følge af genoptagelsen af kamphandlinger er EUBAM Rafah foreløbigt lukket.

På Vestbredden indledte israelsk militær den 21. januar en fortsat pågående militæroperation, som har særligt store konsekvenser for en række byer og flygtningelejre i det nordlige Vestbredden, hvor omkring 40.000 er fordrevet fra deres hjem. Samtidigt er bosætteraktiviteter øget og bosættervolden eskaleret. Den 23. marts godkendte israelske myndigheder 13 nye bosættelser på Vestbredden. For nuværende kan UNRWA stadig operere i store dele af Gaza og Vestbredden - om end med begrænsninger.

Efter rådsmødet forventes der afholdt højniveaudialog med Det Palæstinensiske Selvstyre. Mødet ventes dels at have fokus på de bilaterale relationer mellem EU og Selvstyret og dels en politisk dialog om bl.a. den aktuelle situation og arbejdet frem imod en politisk løsning på Israel/Palæstina-konflikten. EU forventer at kunne udmelde yderligere økonomisk støtte til Selvstyret og dets reformer i forbindelse med mødet.

I Syrien udnævnte overgangspræsident Ahmed Al-Sharaa den 29. marts en transitionsregering med 23 ministre. Landet har fortsat store humanitære behov og befinder sig i en dyb økonomisk krise, hvilket forstærkes af, at et stigende antal flygtninge (flere end 355.000) og internt fordrevne er vendt tilbage siden magtskiftet. Udenrigsministeren annoncerede den 17. marts et dansk bidrag på 660,6 mio. kr. til Syrien-krisen i 2025. Midlerne går til humanitære- og udviklingsindsatser i Syrien samt til nabolandene Libanon og Jordan, som huser et stort antal syriske flygtninge. På rådsmødet den 24. februar 2025 vedtog EU en række suspenderinger af sanktioner mod Syrien inden for energi, transport, banksektoren, mv. Suspenderingerne monitoreres tæt og vurderes løbende med henblik på tilpasning eller genoptagelse af sanktionerne, hvis udviklingen går i den forkerte retning.

3. Formål og indhold

Ift. Israel/Palæstina forventes fokus på genoptagelsen af kamphandlinger i Gaza, behovet for en varig våbenhvile samt den katastrofale humanitære situation i Gaza og frigivelse af alle gidsler. Der ventes ligeledes fokus på den bekymrende udvikling på Vestbredden, behovet for fortsat EU-støtte til det Palæstinensiske Selvstyre og arbejdet mod en to-statsløsning. Ift. Syrien ventes fokus på den politiske situation og sanktionssporet.

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

Trods velkendte forskelle ift. Israel/Palæstina-konflikten er der bred enighed om behovet for en varig våbenhvile, forbedring af den humanitære situation i Gaza, støtte til Det Palæstinensiske Selvstyre samt behovet for en to-statsløsning. Ift. Syrien er der enighed om at støtte en inkluderende politisk proces med udgangspunkt i resolution 2254, støtte til den syriske befolkning samt at skabe forudsætninger for internt fordrevne og flygtninges tilbagevenden. EU har fordømt de voldelige angreb i kystområderne i marts og er enige om, at overgangsretfærdighed i Syrien er vigtig for den fremtidige stabilitet i landet. Dertil er der enighed om at støtte Syriens suverænitæt, territoriale integritet, uafhængighed og bekæmpelse af terrorisme.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen bakker op om hidtidige EU-erklæringer om Israel/Palæstina, som bl.a. opfordrer til, at parterne vender tilbage til fuld efterlevelse af våbenhvileaftalen, herunder med frigivelse af alle gidsler og indgåelse af en varig våbenhvile samt forbedring af den humanitære situation. Dertil fordømmes yderligere eskalering på Vestbredden og ethvert forsøg på at hindre UNRWA's evne til at udføre sit mandat. Regeringen bakker op om en to-statsløsning og bestræbelserne på at styrke og reformere Det Palæstinensiske Selvstyre. Regeringen bakker ligeledes op om at understøtte en inkluderende politisk transition i Syrien og yderligere reversible sanktionslempelser, såfremt situationen i landet tilsiger det.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 14. marts 2025.

3. EU-Afrika-forholdet

- Politisk drøftelse

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Drøftelsen forventes at have fokus på aktuelle prioriteter og strategisk udsyn for samarbejdet mellem EU og det afrikanske kontinent. Drøftelsen skal også ses i lyset af -udenrigsministermødet mellem EU og den Afrikanske Union (AU) den 21. maj 2025 i Bruxelles, som vil være en vigtig trædesten i forberedelserne af det forventede EU-AU-topmøde i slutningen af 2025. I en geopolitisk tid præget af konkurrence, konflikt og ustabilitet, finder regeringen det afgørende at styrke EU's relationer til de afrikanske lande.

2. Baggrund

I 2025 fejres 25-året for EU-AU-samarbejdet, og der afholdes udenrigsministermøde mellem EU og AU den 21. maj i Bruxelles. Hertil forventes et EU-AU-topmøde afholdt ultimo 2025. EU-AU-partnerskabet dækker en bred række af samarbejdsområder, der involverer alle institutioner i både EU og AU. Fælleserklæringen for EU-AU-topmødet forventes at indeholde de samme overskrifter som indgik i Vision 2030 fra seneste EU-AU-topmøde, nemlig velstand, fred og sikkerhed, migration og mobilitet, samt multilateralisme.

Et forventet EU-AU-topmøde under det danske EU-formandskab vil give Danmark en unik mulighed at styrke EU's partnerskab med AU for herigennem at styrke EU's geopolitiske rolle på kontinentet. I lyset af de aktuelle geopolitiske udfordringer er det derfor i Danmarks interesse, at der skabes en ny og styrket dynamik i EU-AU-partnerskabet gennem fokus på ligeværdige og gensidigt fordelagtige partnerskaber med Afrika.

Sideløbende med den politiske dialog kan Danmark bidrage til at sætte fokus på implementering af gensidigt fordelagtige investeringer og økonomisk samarbejde, herunder Global Gateway investeringer. EU har frem mod 2030 afsat i alt 150 milliarder euro til Global Gateway-projekter som et led i den såkaldte EU-Afrika investeringspakke.

Danmark er sammen Tyskland og Frankrig medunderskriver på et non-papir om et tættere og mere struktureret EU-AU-samarbejde. Hensigten er at fastholde dialog mellem EU-AU-ministermødet den 21. maj og topmødet ultimo 2025, således at dialogen ikke kun er "event-drevet" og fokuseret omkring større møder.

Det danske EU-formandskab vil arbejde for at styrke EU's geopolitiske indflydelse og globale relationer gennem opbygning af omfattende og ligeværdige partnerskaber med tredjelande, herunder fremme af en effektiv "Team Europe"-levering af Global Gateway, også mhp. at forsvare den internationale retsorden og effektiv multilateralisme. Dette vil også spille ind i arbejdet for, at EU bliver mere effektiv i forsvaret af europæiske interesser og kan levere, hvor der er brug for det. Det kræver stærkere koordination mellem medlemslandene og øget samspil mellem EU's instrumenter og politikker, så EU's styrker omsættes i indflydelse svarende til mindst EU's samlede vægt i verdenssamfundet.

3. Formål og indhold

På rådsmødet ventes fokus på forberedelse af EU-AU-udenrigsministermødet i maj, og det forventede EU-AU-topmøde ultimo 2025. EU-AU-forholdet omfatter bl.a. fred og sikkerhed samt øget økonomiske integration mellem EU og Afrika i en tid præget af geopolitisk konkurrence og diversificering af partnerskaber.

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

Den politiske drøftelse ventes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige konsekvenser og konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er fortsat bred opbakning blandt medlemslandene til øget politisk og økonomisk engagement i de afrikanske lande. Der forventes generelt bred opbakning til Global Gateway investeringspakken. Flere lande (bl.a. Danmark, Frankrig og Tyskland) har lagt vægt på styrket opfølgning mellem EU-AU højnivaumøder. Danmark har understreget vigtigheden af, et velforberedt og succesfuldt ministermøde den 21. maj, der forbereder til et EU-AU-topmøde i 2025, hvilket flere lande har bakket op om (Belgien, Finland, Irland, Luxembourg, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien og Slovenien).

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen har fokus på partnerskaber på tværs af udenrigs-, sikkerheds-, og udviklingspolitik. Regeringens holdning er, at det er særligt vigtigt at etablere partnerskaber i en tid med klimaforandringer, global ulighed, geopolitisk opbrud og forværrede relationer mellem Europa og enkelte lande i Afrika. Gennem Afrikastrategien vil regeringen styrke dansk engagement med de afrikanske lande både bilateralt, gennem EU og i multilaterale fora mhp. at fremme mere ligeværdige partnerskaber.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 10. december 2021.

4. Vestbalkan

- Politisk drøftelse

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Der forventes en bred drøftelse med fokus på EU's engagement i regionen, udenrigs- og sikkerhedspolitiske forhold samt reformsporet internt i landene. Drøftelsen vil bl.a. følge op på rådsmødet i juni 2024, hvor fokus var på mulighederne for at styrke EU's relation til og strategiske engagement i landene. Regeringen bakker op om et øget EU-engagement på Vestbalkan, ikke mindst i den aktuelle geopolitiske situation.

2. Baggrund

EU har et betydeligt engagement på Vestbalkan og en naturlig interesse i at sikre en positiv regional udvikling, både politisk, økonomisk og sikkerhedsmæssigt. Denne interesse er blevet yderligere forstærket efter Ruslands invasion af Ukraine, herunder ift. følgevirkningerne heraf for landene på Vestbalkan.

Vestbalkan er præget af interne spændinger og historiske udeståender mellem landene. Aktuelt er den mest kritiske udvikling i regionen den politiske ustabilitet i Bosnien-Hercegovina, efter at præsidenten for den serbiskdominerede del af landet, Republika Srpska (RS), Milorad Dodik den 26. februar 2025 blev idømt et års fængsel samt udelukket fra at bestride politiske eller officielle embeder i seks år i en sag om manglende efterlevelse af den Høje Repræsentants beslutninger. Dodik har gennem længere tid eskaleret den politiske og forfatningsmæssige krise i landet, herunder senest ved at igangsætte en proces mhp. vedtagelse af en ny forfatning for RS, som i nogle bestemmelser var i direkte modstrid med Bosnien-Hercegovinas forfatning.

Det anspændte forhold mellem Serbien og Kosovo, der siden 2023 er betydeligt forværret, er en yderligere kilde til regional ustabilitet. Normaliseringsdialogen mellem landene (Beograd-Pristina-dialogen) har reelt stået i stampe siden sommeren 2023. EU har i 2025 udpeget en ny særlig repræsentant for Beograd-Pristina-dialogen, danske Peter Sørensen, og det er forventningen, at han vil starte med at få gennemført nogle af de 90 delaftaler, der er indgået mellem parterne, men som endnu mangler at blive implementeret. Den seneste tids politiske uro i Serbien har dog skabt usikkerhed om Serbiens engagement. Efter premierminister Milos Vucevic trådte af den 19. marts er der indledt en 30-dages periode, inden for hvilken parlamentet skal godkende en ny premierminister og regering – ellers vil der automatisk blive udskrevet nyvalg.

Landene på Vestbalkan har generelt en høj grad af tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor både Albanien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Nordmakedonien og Kosovo har tilpasset sig 100%. Serbien har som det eneste land en relativt lav tilpasningsgrad på omkring 50%. Det skyldes især, at landet ikke har fulgt EU-linjen i forhold til sanktioner mod Rusland.

Hvad angår fremgang i reformsporet i Vestbalkan-landene tegner Kommissionens seneste fremskridtsrapporter fra oktober 2024 et blandet billede. Mens Albanien, Montenegro og i mindre grad Serbien har gjort gode fremskridt, konstaterer Kommissionen, at Bosnien-Hercegovina, Kosovo og Nordmakedonien har gjort mere begrænsede fremskridt. Spørgsmålet om EU's udvidelse henhører under Rådet for almindelige anliggender, men det kan ikke udelukkes, at emnet bliver rejst af et eller flere medlemsstater på rådsmødet.

3. Formål og indhold

Der lægges op til en bred drøftelse med fokus på geopolitiske samt udenrigs- og sikkerhedspolitiske forhold, herunder mulighederne for øget samarbejde med Vestbalkan-landene på disse områder.

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 en generel drøftelse af EU's engagement og udviklingen i regionen, hvor der ikke træffes konkrete beslutninger. Der forventes generel enighed blandt EU-landene om behovet for øget EU-engagement i Vestbalkan-regionen.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter et øget strategisk EU-engagement på Vestbalkan, ikke mindst i lyset af Ruslands invasion af Ukraine. Regeringen støtter tiltag, der kan knytte Vestbalkan-landene tættere på EU, og finder det vigtigt, at landene selv tager ansvar for at sikre en positiv regional udvikling. Det gælder både mht. reformprocessen og mht. at fremme gode naborelationer og aktivt søge løsninger på udeståender i og mellem landene, hvilket er centralt for at opretholde sikkerhed og stabilitet i regionen. Regeringen støtter Bosnien-Hercegovinas territoriale integritet og fordømmer tiltag, der truer denne. Regeringen støtter den EU-faciliterede normaliseringsdialog mellem Serbien og Kosovo og finder, at en løsning på konflikten mellem parterne skal findes i regi af denne. Regeringen finder det centralt, at lande, der ønsker optagelse i EU, tilpasser sig EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og at tilbud om støtte og adgang til fordele ifm. optagelsesprocessen betinges heraf.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 21. juni 2024.