

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 22
Den Haag

Directie Veiligheidsbeleid
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie
DVB/TN-096/13

Uw Referentie
152303u

Datum 2 juli 2013

Betreft Uw verzoek inzake voorstel betreffende regelingen voor de implementatie van de solidariteitsclausule

Graag bied ik u hierbij, mede namens de Minister van Defensie en de Minister van Veiligheid en Justitie, de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking en voor Veiligheid en Justitie van 5 maart 2013 met kenmerk 152303u inzake het voorstel betreffende regelingen voor de implementatie van de solidariteitsclausule uit artikel 222 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking heeft een aantal vragen gesteld naar aanleiding van het voorstel van de Europese Commissie gezamenlijk met de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken voor een besluit van de Raad. Deze vragen hebben betrekking op de instrumenten en toepasbaarheid van de clausule, het limitatieve karakter hiervan, de relatie tussen NAVO-verplichtingen en de solidariteitsclausule, de procedures van de inwerkingtreding, de Nederlandse verplichtingen voortkomend uit en de interpretatie en appreciatie van de solidariteitsclausule.

Instrumenten en toepasbaarheid, werkingssfeer

Op EU-niveau bestaan verschillende instrumenten en afspraken op het gebied van veiligheid, zoals het Mechanisme voor Civiele Bescherming, de Arrangementen voor Crisis Coördinatie, en de Interne Veiligheidsstrategie. Daarnaast kan op bilaterale of multilaterale basis bijstand aan een door een ramp of crisis getroffen lidstaat worden geboden. Het kabinet is van mening dat deze instrumenten en afspraken een lidstaat voldoende mogelijkheden bieden om bijstand te ontvangen in het geval van een crisis of een ramp, ook voor de situaties die de leden van de commissies in de brief benoemen. De solidariteitsclausule vormt een aanvulling op deze instrumenten. De clausule is alleen van toepassing in uitzonderlijke omstandigheden die de responscapaciteit van een lidstaat overweldigen, en wanneer alle beschikbare (nationale en Europese) middelen reeds zijn aangewend. Het kabinet wil een duplicatie van middelen, zowel financieel als materieel, voorkomen en beschouwt een restrictieve interpretatie van de clausule om die reden noodzakelijk.

Omdat andere instrumenten lidstaten reeds de mogelijkheid bieden om buiten EU-verband op te treden, is het niet noodzakelijk de solidariteitsclausule toepasbaar te verklaren buiten het grondgebied van de lidstaten, nu het EU-Werkingsverdrag niet in die bevoegdheid voorziet.

Directie Veiligheidsbeleid

Onze Referentie
DVB/TN-096/13

Op grond van artikel 222 VWEU kan de EU optreden indien een vliegtuig, schip of platform zich binnen de territoriale jurisdictie van een lidstaat bevindt. Buiten de territoriale jurisdictie heeft de EU geen bevoegdheid. Andere instrumenten bieden de lidstaten de mogelijkheid om buiten die jurisdictie steun te verlenen. Het is derhalve niet noodzakelijk de solidariteitsclausule toepasbaar te verklaren buiten het grondgebied van de lidstaten.

Limitatieve lijst van omstandigheden waaronder de solidariteitsclausule kan worden ingeroepen

Het kabinet deelt de mening van de leden van de commissies dat de onderwerpen die onder de solidariteitsclausule vallen, limitatief zijn. Artikel 222 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie heeft betrekking op terroristische aanslagen en door de natuur of mens veroorzaakte rampen. Het kabinet identificeert geen andere onderwerpen die onder de reikwijdte van de solidariteitsclausule kunnen vallen. Het kabinet wil hierbij onderstrepen dat er reeds diverse kaders op het gebied van veiligheid bestaan; een limitatieve reikwijdte van de solidariteitsclausule, die aanvullend is en voortbouwt op bestaande instrumenten en afspraken, is om die reden passend.

NAVO-verplichtingen en de solidariteitsclausule

De relatie tussen de solidariteitsclausule en de verplichtingen die voortvloeien uit het NAVO-lidmaatschap hangt nauw samen met de vraag van de commissies naar de werking van de solidariteitsclausule in het geval dat één van de lidstaten wordt aangevallen door een ander land dat geen lid is van de EU. Hierover kan worden opgemerkt dat niet de solidariteitsclausule maar Artikel 42 (7) VEU een soortgelijke wederzijdse bijstandsclausule bevat als Artikel 5 van het NAVO-verdrag. Dit artikel is primair aan de orde in het geval van een aanval door een ander land. Artikel 222 VWEU moet hiervan worden onderscheiden en kan in een dergelijk geval ook van toepassing zijn, maar alleen indien de aanval van(uit) die derde staat kan worden gekwalificeerd als een terroristische aanval. De eerste zin van artikel 222, eerste lid, VWEU, behelst immers enkel een algemene verplichting van de Unie en de lidstaten tot solidair optreden indien een lidstaat het slachtoffer is van een terreuraanslag, een natuurramp of een ramp veroorzaakt door menselijk optreden. Een voorbeeld waarin er zowel sprake was van een terroristische aanval als een aanval in de zin van artikel 5 NAVO-verdrag is de aanval op 11 september 2001. Als bekend verklaarde de NAVO op 12 september 2001 op grond van artikel 5 dat de aanval op de Verenigde Staten een aanval tegen alle lidstaten was. In zeer specifieke gevallen kan er dus sprake van zijn dat zowel artikel 5 NAVO-verdrag als de solidariteitsclausule toepasbaar zijn. Juridisch gezien is er geen prioritering tussen artikel 5 NAVO-verdrag en de solidariteitsclausule.

Procedures inwerkingtreding van de clausule

Naar aanleiding van de vraag inzake de overeenkomsten en verschillen tussen artikel 5 NAVO-verdrag en artikel 5 van het voorstel kan het volgende worden

opgemerkt: Artikel 5 NAVO-verdrag is in tegenstelling tot artikel 5 van het voorstel algemeen geformuleerd. Artikel 5 NAVO-verdrag bepaalt in het algemeen dat in geval van een aanval op één van de staten benoorden de Kreeftskeerkring, deze door de andere verdragsstaten zal worden opgevat als een aanval op alle verdragsstaten en dat alle verdragstaten zullen samenwerken om de aanvaller af te weren. Dit is niet het geval bij artikel 5 van het voorstel. Artikel 5 van het voorstel zet specifiek de procedure uiteen die de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger na activering van de solidariteitsclausule dienen te volgen. De Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger dienen allereerst alle EU instrumenten die voor de respons op de crisis kunnen worden ingezet, te identificeren en mobiliseren. Dit omvat alle sectorspecifieke, operationele en beleidsmatige instrumenten van de EU en haar agentschappen. De Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger zullen vervolgens, in nauwe samenwerking met de getroffen lidstaat, beoordelen of bestaande instrumenten voldoende respons bieden, of dat aanvullende bijstand vereist is. Deze aanvullende bijstand kan, waar passend, worden aangevuld met financiële bijstand uit het Solidariteitsfonds. Beide instellingen zullen gezamenlijk op regelmatige basis een rapport opstellen waarin een analyse en beoordeling van de situatie wordt geïntegreerd. Het rapport kan de coördinatie en besluitvorming in de Raad met de lidstaten ondersteunen. De Europese Commissie en Hoge Vertegenwoordiger zullen daarnaast, waar passend, voorstellen aan de Raad aanbieden, bijvoorbeeld over uitzonderlijke maatregelen waarin bestaande instrumenten niet voorzien, en operationele maatregelen voor een snel handelen van de lidstaten. Indien militaire bijstand, anders dan voorzien in het EU Mechanisme voor Civiele Bescherming, nodig is, zal de Hoge Vertegenwoordiger in overeenstemming met de relevante verdragsartikelen hiervoor een apart voorstel opstellen. Naar aanleiding van de vraag over de responstijd kan worden opgemerkt dat deze inderdaad substantieel kan zijn, maar dat tot het uiterste moet worden getracht deze zo kort mogelijk te houden.

Directie Veiligheidsbeleid

Onze Referentie
DVB/TN-096/13

Wat betreft de procedure en standpuntbepaling van de Nederlandse regering en de relatie met artikel 100 Grondwet, kan worden herhaald wat reeds eerder door het kabinet is gemeld, namelijk dat de actieve informatieplicht niet van toepassing is op de verdediging en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk, en derhalve ook niet op Nederlandse deelneming aan tegenmaatregelen die op basis van artikel 51 van het VN-Handvest en artikel 5 van het NAVO-verdrag worden genomen (Kamerstukken II 2001/2002, 23 591/26 454, nr. 8, blz. 5). Voor zover de krijgsmacht wordt ingezet naar aanleiding van een terroristische aanval in de zin van artikel 222, is artikel 100 niet van toepassing indien die aanval tevens een gewapende aanval in de zin van artikel 51 VN-Handvest betrof.

Nederlandse bijstandsverplichting

Het voorstel voor het besluit voor de implementatie van de solidariteitsclausule gaat niet in op de wijze waarop lidstaten uitvoering dienen te geven aan de verplichting om bijstand te verlenen in het geval er een beroep wordt gedaan op de solidariteitsclausule. Lidstaten kunnen derhalve, in lijn met Verklaring Nr. 37 bij het VWEU, zelf bepalen wat de meest geschikte vorm is om aan de bijstandsverplichting te voldoen. De door de leden van de commissies genoemde gekwalificeerde meerderheid heeft betrekking op de stemverhouding binnen de Raad voor de vaststelling van het voorstel voor het Besluit over de solidariteitsclausule zelf, en niet op de afweging welke vorm van bijstand aan een getroffen land wordt geboden.

Interpretatie

De solidariteitsclausule is een aanvulling op reeds bestaande mechanismen van civiele en militaire samenwerking. In algemene bilaterale consultaties met EU-lidstaten die geen lid zijn van de NAVO wordt ook de veiligheidsomgeving van deze landen in ogenschouw genomen. In deze gesprekken wordt tot dusverre niet intensief ingegaan op de interpretatie door de betreffende partner van de solidariteitsclausule.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Frans Timmermans