
Vergaderjaar 2015–2016

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1565

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2015

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Algemene Zaken van 15 december 2015.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Vorbereiding van de Europese Raad van 17 en 18 december 2015

De Raad Algemene Zaken (RAZ) sprak over de voorbereiding van de agenda van de Europese Raad (ER) van 17 en 18 december 2015.

Migratie

De RAZ heeft ter voorbereiding van de ER gesproken over de aanpak van de Europese migratieproblematiek. Tijdens de RAZ zijn de conceptraadsconclusies besproken. Ook heeft de Commissie een korte mondelinge toelichting gegeven op de nieuwe Commissievoorstellen op het gebied van migratie van 15 december jl.¹ De nadruk van de discussie lag op het belang van versterking van de Europese buitengrenzen en het terugbrengen van de migrantenstroom. De meeste lidstaten onderschreven dat het van groot belang is om voortgang op deze gebieden te boeken. Veel lidstaten gaven aan de nieuwe Commissievoorstellen verder te willen bestuderen alvorens zich erover uit te laten.

Ook werd gesproken over de implementatie van de reeds overeengekomen besluiten, in het bijzonder over de hotspots. Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, benadrukten dat vooruitgang moet worden geboekt met het uitvoeren van de herplaatstingsbesluiten en het implementeren van de hotspots. Ook het belang van de samenwerking met derde landen om de migratieproblematiek aan te pakken werd door verschillende lidstaten onderschreven.

Verder is de samenwerking met derde landen aan de orde gekomen. Verschillende lidstaten waaronder Nederland, benadrukten de noodzaak van goede samenwerking met derde landen om de Europese migratieproblematiek het hoofd te bieden. Aan de Westelijke Balkan conferentie, de EU-Turkije top en Valletta moet een goede follow-up worden gegeven. Tot slot deed Zweden een beroep op Europese solidariteit. Hierover volgde een korte discussie.

Terrorisme

De RAZ heeft ter voorbereiding van de ER kort gesproken over terrorismebestrijding, voortbouwend op de uitkomsten van de buitengewone JBZ Raad van 20 november jl. (Kamerstuk 32 317, nr. 360), de JBZ Raad van 3 en 4 december jl. (Kamerstuk 32 317, nr. 377) en de RBZ van 11 november jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1052). De nadruk in deze discussie lag op spoedige en volledige implementatie van de politieke afspraken overeengekomen door de regeringsleiders tijdens de informele ER van 12 februari 2015, waarmee richting werd gegeven aan de versterkte EU aanpak ten aanzien van terrorismebestrijding. Onder lidstaten is brede steun voor de EU aanpak, waaronder de aanscherping van controles aan de EU buitengrenzen, aanpassing van de vuurwapenrichtlijn, het voorstel voor uitbreiding van ECRIS met niet-EU onderdanen en verbetering van de informatieuitwisseling tussen de lidstaten via onder andere SIS II en Europol. Daarnaast hebben verschillende lidstaten hun steun uitgesproken voor het compromis met het EP over de PNR-richtlijn. Een andere prioriteit waarop werd gewezen was de aanpak van witwassen en de bestrijding van de financiering van terrorisme. Op extern terrein ligt de nadruk ook op de implementatie van de gemaakte afspraken, waaronder

¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/index_en.htm

samenwerking met directe buurlanden van de EU. De ER zal met regelmaat de voortgang van de implementatie blijven monitoren.

Vijf presidentenrapport EMU

De RAZ sprak in het kader van het vijf presidentenrapport over de EMU, zowel ter voorbereiding op de ER als vanuit zijn zelfstandige Raadsverantwoordelijkheid. De kabinetsappreciatie van de mededelingen en voorstellen van de Commissie inzake de EMU van 21 oktober jl. is uw Kamer op 6 november jl. toegekomen (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1052). Daarnaast ontving uw Kamer op 14 december jl. de kabinetsreactie op het voorstel van de Commissie voor een Europees depositoverzekeringstelsel en de mededeling «naar de voltooiing van de bankenunie» (kenmerk 2015-0000022781).

Tijdens de discussie verschilden de lidstaten van inzicht over de termijn waarop de ER zou moeten spreken over de lange termijn ontwikkeling van de EMU. Enkele lidstaten zouden dit graag snel agenderen. Voor wat betreft de korte termijn uitten enkele lidstaten hun twijfels over de toegevoegde waarde van de opzet van nationale autoriteiten voor het concurrentievermogen.

Verdieping interne markt

De RAZ heeft ter voorbereiding van de ER kort gesproken over de verdere ontwikkeling van de interne markt in al haar dimensies: een diepere en eerlijkere markt voor goederen en diensten, een eengemaakte digitale markt en de kapitaalmarktunie (nr. 13591/15). Op alle dimensies liggen Commissievoorstellen op tafel. De discussie bleef beknopt. Alle genoemde initiatieven komen voort uit de Strategische Agenda van de ER en konden dus op draagvlak rekenen. Nederland onderstreepte het belang van snelle implementatie van interne markt initiatieven, bepleitte regelmatige bespreking van de stand van zaken van de ontwikkeling van de interne markt en betoogde dat moet worden toegewerkt naar zowel een diepere als eerlijkere interne markt, inclusief publicatie van het mobiliteitspakket. Enkele andere lidstaten steunden de Nederlandse opstelling. Ook bepleitten enkele lidstaten snellere voortgang in de implementatie van de digitale eengemaakte markt.

Energie-unie met een toekomstgericht klimaatbeleid

De RAZ heeft ter voorbereiding van de ER kort gesproken over de energie-unie met een toekomstgericht klimaatbeleid. Frankrijk dankte de EU voor haar rol bij COP21 in Parijs. Diverse lidstaten bepleitten spoedige «follow-up» van COP21 en riepen op tot sturing van de ER daarop. Daarnaast vroegen enkele lidstaten aandacht voor onderdelen van de energie-unie, zoals interconnectiviteit, diversificatie van bronnen en energiezeekerheid. Zij vroegen aandacht voor de implementatie van deze principes. Andere lidstaten riepen de ER-conclusies van oktober 2014 en maart 2015 in herinnering, en bepleitten dat alle vijf dimensies van de energie-unie in samenhang worden gezien. Sommige lidstaten vroegen aandacht voor nieuwe projecten: deze moeten in lijn zijn met wetgeving.

Verenigd Koninkrijk

Het VK lichtte de gang van zaken rond de Britse referendumwet toe en sprak de hoop uit in de komende periode overeenstemming te vinden over de onderhandelings thema's, zoals deze begin november in zijn brief aan de voorzitter van de Europese Raad toelichtte. Verschillende lidstaten benadrukten het belang van het Britse lidmaatschap voor de EU en het VK

zelf, alsmede het belang van een onderhandelingsuitkomst in overeenstemming met de kernwaarden van de EU, zoals vrij verkeer van personen. Er is niet inhoudelijk over de Britse wensen gesproken.

Oekraïne/Rusland

De RAZ heeft ter voorbereiding van de ER kort gesproken over de situatie in Oekraïne en de relaties met Rusland. Verschillende lidstaten benadrukten het belang van deze bespreking in het kader van de nog altijd geringe implementatie van de Minsk-akkoorden.

Interinstitutioneel akkoord

Tijdens de RAZ is een politiek akkoord bereikt over de tekst van het interinstitutioneel akkoord over betere regelgeving (nr. 15007/15). Het kabinet kon net als vrijwel alle andere leden van de Raad instemmen met het bereikte compromis tussen de Raad, het Europees parlement en de Commissie. Het Verenigd Koninkrijk heeft zich lovend uitgelaten over het bereikte resultaat, maar heeft aangegeven voor instemming met het politiek akkoord parlementaire goedkeuring nodig te hebben. Zoals in de geannoteerde agenda voor de RAZ (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1559) uiteen werd gezet, is het interinstitutioneel akkoord over betere regelgeving op verschillende punten als een belangrijke verzilvering van het kabinetsinzet aan te merken. Dit bleek tijdens de RAZ ook uit de reacties van de andere lidstaten die lovend waren over het bereikte resultaat. Lidstaten wezen in dat kader op programmering, gedelegeerde handelingen, effectbeoordelingen, minder onnodige regels voor het midden- en kleinbedrijf en vermelding van het principe dat Raad en Europees parlement op gelijke voet staan. Het IIA moet in de komende maanden door de drie instellingen geaccordeerd worden. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van Ministers zal de nadruk liggen op de implementatie van de gemaakte afspraken in het IIA.

Trioprogramma

Nederland presenteerde namens de triopartners Slowakije en Malta het ontwerptrioprogramma aan de Raad voor de periode 1 januari 2016 tot en met 30 juni 2017. Nederland benadrukte daarbij dat de «strategische agenda voor de Unie in tijden van verandering» (Kamerstuk 21 501-20, nr. 897) de basis vormde voor het programma, zowel qua structuur als qua prioriteiten. Het programma moet bovendien operationeel en flexibel zijn. De focus zal de komende achttien maanden liggen op groei, banen en concurrentievermogen, de integrale aanpak van migratie en internationale veiligheid, versterking van de Europese Monetaire Unie, het energie- en klimaatbeleid en de Unie als mondiale speler. Met het oog op het bereiken van concrete resultaten willen de triopartners nauw samenwerken met de Europese Commissie en het Europees parlement. De Raad nam het trioprogramma zonder verdere discussie aan.

Europees Semester (AGS)

De Commissie gaf langs bekende lijnen een presentatie van de jaarlijkse groeianalyse (*Annual Growth Survey*). Daarbij lichtte de Commissie de prioriteiten voor 2016 toe, die overeenkomen met die voor 2015. De Commissie wees op het belang van het aanjagen van investeringen, aandacht voor sociaal beleid, arbeidsmarkt, kwaliteit van overheden (*better governance*) en specifieke aandacht voor «skills» en «human capital». Ook wees de Commissie op het belang van begrotingsdiscipline en belastingen. De Commissie merkte ook op dat de aanbevelingen voor de eurozone als geheel dit jaar eerder dan in vorige jaren zijn gepresen-

teerd. Het sprak de hoop uit dat deze snel zouden kunnen worden aangenomen. Aanname is voorzien voor de Economische en Financiële Raad van 15 januari a.s.

Uitbreiding en stabilisatie- en associatieproces

De Raad sprak uitgebreid over het uitbreidingspakket 2015 van de Europese Commissie van 10 november jl. De Raad nam conclusies aan², die een goede weerslag vormen van de kritische analyse in de voortgangsrapportages³. De conclusies van de Raad onderstrepen de Nederlandse visie ten aanzien van het uitbreidingsproces: de voornaamste uitdagingen – waaronder met name de versterking van de rechtsstaat – moeten vroeg in het proces worden aangepakt en implementatie en track-record zijn leidend voor het bepalen van voortgang.

Uitbreidingsstrategie

De Raad sprak zijn waardering uit voor de nieuwe rapportagesystematiek, met meer aandacht voor de stand van zaken in de betrokken landen, concrete aanbevelingen voor verbeteringen en harmonisatie van de rapportages. De Raad bevestigde in zijn conclusies het belang van een uitbreidingsproces dat gebaseerd is op strikte en faire conditionaliteit en eigen verdienste, evenals de capaciteit van de Unie om nieuwe leden te integreren. De inspanningen van de Commissie om fundamentele hervormingen vroeg in het proces te adresseren worden door de Raad verwelkomd. De Raad heeft hierbij bijzondere waardering voor de nadruk die wordt gelegd op de drie pijlers: rechtsstaat, economie en openbaar bestuur. Het versterken van de rechtsstaat en fundamentele rechten blijven belangrijke uitdagingen in het uitbreidingsproces. De Raad spreekt in dit verband zijn zorg uit over tekortkomingen op het gebied van de vrijheid van meningsuiting en de media, die effectief moeten worden aangepakt. Verbetering van het functioneren van democratische instellingen en hervorming van het openbaar bestuur zijn belangrijk, alsook het verzekeren van een positief klimaat voor het functioneren van het maatschappelijk middenveld. Verdere inspanningen zijn noodzakelijk om duurzame economische ontwikkeling te garanderen. Het belang van het opbouwen van een «track record» van implementatie in dit verband wordt door de Raad benadrukt.

De Raad roept in zijn conclusies de Commissie op goed te monitoren in hoeverre alle voorwaarden voor visumliberalisatie worden vervuld. Dit geldt zowel voor landen die al visumvrijheid kennen, als voor landen die hiernaar toe werken. De betrokken landen worden opgeroepen alles in het werk te stellen om misbruik van het visumvrije regime tegen te gaan. De Raad benadrukt daarnaast het belang van toenemende aansluiting bij EU-posities op het gebied van buitenlandbeleid, in het bijzonder waar grote gezamenlijke belangen in het spel zijn, zoals bij restrictieve maatregelen. Ook herhaalt de Raad het belang dat wordt gehecht aan versterkte samenwerking met de Westelijke Balkan en Turkije in de strijd tegen terrorisme, met name op het terrein van bestrijding van illegale wapenhandel en financiering van terrorisme alsmede het tegengaan en voorkomen van radicalisering. De Raad waardeert de inspanningen die Turkije en de Westelijke Balkanlanden zich getroosten om de migratiecrisis het hoofd te bieden en roept op tot intensievere samenwerking tussen de EU en de regio en binnen de regio. De EU zal daarvoor technische assistentie en financiële instrumenten, waaronder het

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15356-2015-INIT/en/pdf>

³ Zie tevens de Kabinetsappreciatie van het Uitbreidingspakket, Kamerstuk 23 987, nr. 154, 4 december 2015.

pre-accessie instrument (IPA), inzetten. De Raad herhaalde dat het uitbreidingsproces vanuit IPA en andere instrumenten financieel ondersteund wordt, waarbij wordt ingezet op de belangrijkste prioriteiten en de verbeterde samenhang tussen financiële steun en geboekte resultaten.

Turkije

Het Turkse commitment voor het toetredingsproces werd bevestigd, waarbij het openen van hoofdstuk 17 (economisch en monetair beleid) op 14 december jl. werd aangehaald. De Raad nam nota van het voornemen van de Commissie om voorbereidende documenten voor het openen van een aantal hoofdstukken in het eerste kwartaal van 2016 te presenteren, onder voorbehoud van posities van lidstaten ten aanzien van het openen van die hoofdstukken. Turkije kan het tempo van de onderhandelingen versnellen als het sneller aan alle gestelde voorwaarden voldoet. In dit verband wordt het vervullen van de openingsbenchmarks door Turkije voor hoofdstukken 5 (aanbestedingen), 8 (mededinging) en 19 (sociaal beleid) genoemd.

De Raad gaf aan dat Turkije met name op economisch terrein goed is voorbereid op de lidmaatschapsverplichtingen, maar dat een aantal ontwikkelingen aanleiding geeft tot ernstige zorgen. In de discussie werd door een groot aantal lidstaten benadrukt dat Turkije haast moet maken met het doorvoeren van de noodzakelijke hervormingen, vooral op het gebied van de rechtsstaat en de fundamentele rechten. De Raad noemt in dit verband de ondermijning van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht, de ernstige achteruitgang op het gebied van de vrijheid van meningsuiting en vergadering – in het bijzonder de gerechtelijke procedures tegen (sociale) media –, de onvoldoende scheiding der machten, de stagnerende aanpak van corruptie, de gebrekkige tenuitvoerlegging van uitspraken van het Europese Hof van de Rechten van de Mens en de noodzaak de godsdienstvrijheid en de rechten van vrouwen en minderheden te garanderen. In dat kader roept de Raad op tot hervatting van de vredesbesprekingen en een duurzame politieke oplossing voor de Koerdische kwestie. De Raad verwelkomt ook het engagement van alle betrokken partijen om te komen tot een oplossing voor de Cypruskwestie, en benadrukt het cruciale belang van het commitment aan Turkse zijde en concrete inbreng om tot een alomvattend akkoord te komen. De Raad verwelkomt de inwerkingstelling van het EU-Turkije actieplan inzake migratie en zal in samenwerking met de Commissie de implementatie ervan nauwgezet monitoren, met name de mate waarin de instroom van irreguliere migranten wordt beperkt en criminele smokkelnetwerken worden ontmanteld. De Raad onderstreepte het belang van volledige implementatie van de terug- en overnameovereenkomst. Tot het zo ver is, blijven adequate implementatie van bilaterale terug- en overnameovereenkomsten en versterkt grensbeheer een prioriteit.

Op diezelfde dag vond de Intergouvernementele Conferentie met Turkije plaats, die in het kader van de EU-toetredingsonderhandelingen was georganiseerd om hoofdstuk 17 (economisch en monetair beleid) te openen. Bij deze gelegenheid hebben zowel de huidige voorzitter van de EU, als de inkomend voorzitter en de Commissie Turkije gewezen op het belang van verbetering van de rechtsstaat en fundamentele rechten.

Montenegro

De Raad verwelkomde de voortgang in de toetredingsonderhandelingen van Montenegro en gaf aan dat de rechtsstaatshervormingen nu concrete resultaten moeten opleveren. De bestrijding van corruptie en georgani-

seerde misdaad, de vrijheid van meningsuiting en mediavrijheid en een constructieve politieke dialoog werden als aandachtspunten genoemd.

Servië

De Raad verwelkomde de belangrijke stappen in het hervormingsproces in Servië, die hebben geleid tot het openen van de eerste onderhandelingshoofdstukken op 14 december jl.: 32 (financiële controle) en 35 (relaties met Kosovo). In de discussie onderstreepten veel lidstaten het belang van deze nieuwe stap in de uitbreidingsonderhandelingen met Servië. Daarnaast werd ook de totstandkoming van de Servische actieplannen voor de rechtsstaatshoofdstukken 23 en 24 verwelkomd, die sturing zullen geven aan de rechtsstaatsvormingen in het land. De Raad vroeg in dit kader aandacht voor de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, de vrijheid van meningsuiting en mediavrijheid en de rechten van minderheden. De Raad verwelkomde de gemaakte voortgang voor wat betreft de normalisatie van de relaties met Kosovo en dringt aan op volledige implementatie van gemaakte afspraken en blijvend constructief engagement. De constructieve houding van Servië bij het verbeteren van regionale samenwerking werd eveneens verwelkomd.

Macedonië

De Raad uitte ernstige zorgen over de politieke crisis in Macedonië, de achteruitgang op het gebied van vrijheid van meningsuiting en rechterlijke onafhankelijkheid. De Raad verwelkomde het onder bemiddeling van de Commissie en enkele leden van het Europees parlement bereikte politieke compromis tussen regering en de belangrijkste oppositiepartijen afgelopen zomer. Het riep op tot volledige implementatie ervan. De Raad benadrukte het belang van eerlijke en vrije verkiezingen in april 2016. Ook benadrukte de Raad het belang van diepgaand en onafhankelijk onderzoek naar de onderschepte communicatie van de regering. Die suggereert systematische schending van fundamentele rechten, corruptie en inmenging in de rechterlijke macht, media en verkiezingen. De Raad riep alle partijen op om de aanbevelingen voor belangrijke hervormingsprioriteiten voor de aanpak van systematische tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat⁴ te implementeren. De Raad nam nota van de voorwaardelijke aanbeveling van de Commissie om de onderhandelingen met Macedonië te openen, onder voorwaarde van voortdurende implementatie van het politiek akkoord en substantiële voortgang in de implementatie van de urgente hervormingsprioriteiten. Verschillende lidstaten onderstreepten in de discussie het belang om na de verkiezingen in april van 2016 de positie van het land opnieuw te bekijken. De Raad zal daarom na de verkiezingen op basis van een nieuw rapport van de Commissie Macedonië opnieuw bespreken.

Albanië

De Raad verwelkomde de gestage voortgang die Albanië heeft gemaakt en herhaalde dat toetredingsonderhandelingen pas kunnen worden geopend als Albanië aan de vijf door de Raad geformuleerde prioriteiten voldoet. Dit zijn hervorming van het openbaar bestuur, justitie, aanpak van corruptie, georganiseerde misdaad en bescherming van de mensenrechten. De Raad gaf aan dat Albanië zich meer moet inspannen ten aanzien van deze prioriteiten, met name door aanname van een justitieel

⁴ Zie http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf.

hervormingspakket en het opbouwen van een solide «track record» in de aanpak van corruptie en georganiseerde misdaad.

Bosnië-Herzegovina

De Raad verwelkomde de terugkeer van Bosnië-Herzegovina op het hervormingspad. Dit is ook nodig voor voortgang in het EU-integratieproces. Tevens verwelkomde De Raad de aanname van een hervormingsagenda en het daarbij behorende actieplan in respectievelijk juli en oktober jl. De Raad stelde dat betekenisvolle voortgang voor wat betreft de implementatie van de hervormingsagenda noodzakelijk is, wil de EU een eventuele toekomstige lidmaatschapsaanvraag van Bosnië-Herzegovina overwegen. In dat verband riep de Raad de Bosnische autoriteiten op tot vergaande rechtsstatelijke en sociaaleconomische hervormingen. De Raad uitte zijn zorgen over de achteruitgang van de vrijheid van meningsuiting en de mediavrijheid. Ook zou een effectief coördinatiemechanisme inzake EU kwesties moeten worden opgericht. De Raad herhaalde het belang van implementatie van het Sejdic-Finci arrest, waarin geoordeeld werd dat de Grondwet in strijd is met het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens. Ook uitte de Raad zijn ernstige zorgen over de voorbereidingen door Republika Srpska voor een referendum over het gezag van de rechterlijke macht op staatsniveau.

Kosovo

De Raad nam goede nota van de ondertekening van een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst⁵ in oktober jl. Zoals reeds eerder gecommuniceerd aan de Kamer [o.a. Kamerstuk 21 501-02 nr. 1265 en Kamerstuk 23 987, nr. 154] zijn hierin alleen EU-bevoegdheden vervat en geen lidstaatbevoegdheden, vanwege het feit dat vijf EU-lidstaten Kosovo niet erkennen. De overeenkomst hoefde daarom niet door de lidstaten te worden ondertekend noch geratificeerd. Ten aanzien van visumliberalisatie benadrukte de Raad het belang van het vervullen van alle voorwaarden door Kosovo. De Raad riep op tot een spoedige oplossing van de politieke impasse. Ook adresseerde de Raad in zijn conclusies de belangrijkste zorgen op het gebied van de rechtsstaat, zoals rechterlijke onafhankelijkheid, de aanpak van georganiseerde misdaad en corruptie en de bescherming van mensenrechten. De Raad verwelkomde de voortgang die is gemaakt in de normalisatie van de relaties met Servië en drong aan op volledige implementatie van gemaakte afspraken en blijvend constructief engagement. De Raad verwelkomde tenslotte Kosovo's besluit om een speciale rechtbank buiten Kosovo op te richten voor ernstige misdrijven gepleegd in de context van het Kosovo conflict en drong erop aan dat Kosovo alles in het werk stelt om deze rechtbank spoedig te doen functioneren. Ook riep de Raad Kosovo op tot nauwe en effectieve samenwerking met de EULEX missie.

⁵ Voor de tekst van de Overeenkomst zie <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10728-2015-REV-1/en/pdf>.