

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1707

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2016

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Algemene Zaken van 13 december 2016. Het kabinet maakt van de gelegenheid gebruik om in aanvulling op de brief van het kabinet van 13 december (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1173) de vragen van het lid Omtzigt, ontvangen op 12 december te beantwoorden alsmede het verzoek van de commissie van Europese Zaken om een actualisering van de stand van zaken t.a.v. de Associatieovereenkomst met Oekraïne van 12 december jl.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

VERSLAG RAAD ALGEMENE ZAKEN (RAZ) VAN 13 DECEMBER 2016

Vorbereiding van de Europese Raad van 15 december 2016

De RAZ sprak over de conclusies voor de Europese Raad voor 15 december 2016. Lidstaten waren het eens met de gestelde prioriteiten voor de ER: migratie, veiligheid, economische en sociale ontwikkelingen, inclusief jeugd en externe relaties.

Migratie

Op het gebied van migratie bestond brede steun voor de inzet ten aanzien van de implementatie van de migratiecompacts met vijf Afrikaanse landen en de onderhandelingen die daarover gevoerd zijn door de Hoge Vertegenwoordiger, samen met een aantal Ministers van Buitenlandse Zaken, waaronder die van Nederland. Een aantal lidstaten was van mening dat deze methodiek nu zo snel mogelijk zou moeten worden uitgebreid naar andere landen. Een andere groep lidstaten pleitte voor consolidatie van de huidige inzet voordat meer landen aan de lijst zouden worden toegevoegd, zoals ook de HV en Commissie voorstellen. Ministers waren het eens over de noodzaak om adequate resources te leveren aan EASO en de EGKW. Tot slot benadrukten de meeste lidstaten het belang van hervorming van het GEAS en de toepassing van de principes van verantwoordelijkheid en solidariteit daarbinnen.

Veiligheid

Op het gebied van interne veiligheid waren het lidstaten het eens over het belang om voortgang te boeken ten aanzien van systematische controles van de Europese buitengrenzen, o.a. met het Entry-Exit systeem en het European Travel Information and Authorisation System (ETIAS).

Ten aanzien van externe veiligheid en defensie bespraken lidstaten de uitvoering van de EU Global Strategy op dit terrein, mede in het licht van de conclusies van de Raad van 14 november jl. over de veiligheid en defensie en 6 december jl. ten aanzien van EU-NAVO samenwerking. Daarbij werd gesproken over de voorstellen van de Commissie inzake het European Defence Action Plan. Een aantal lidstaten pleitte voor snelle stappen ter uitvoering van dit voorstel, anderen wezen op het belang van zorgvuldige bestudering van de voorstellen, inclusief de financiële implicaties daarvan.

Economische en sociale ontwikkeling

Op het gebied van economische en sociale ontwikkeling noemden lidstaten het belang van de verschillende interne markt strategieën, waaronder op het gebied van kapitaal, energie, diensten en ten aanzien van het industriebeleid. Ten aanzien van het thema jeugd steunden lidstaten de verschillende plannen en voorstellen op het gebied van jeugdwerkgelegenheid en het European Solidarity Corps.

Externe relaties

Tot slot spraken Ministers over externe relaties. Mede in het licht van de discussie op de RBZ van 12 december werd gesproken over concept conclusies ten aanzien van de situatie in Syrië, in het bijzonder in Aleppo.

Follow-up Europese Raad oktober

Tijdens de Europese Raad zal Slowakije als uitgaand voorzitterschap terugkoppelen over de follow-up van de conclusies van de Europese Raad op 20-21 oktober en de Bratislava-verklaring. Met oog op de toezegging van het kabinet uw Kamer bij de opvolging van het Bratislava proces te betrekken, wordt het betreffende non-paper waarin de verschillende elementen van de follow-up opgenomen zijn, vertrouwelijk aan de Kamer ter inzage gelegd¹.

EU associatieakkoord met Oekraïne

Nederland informeerde de Raad over de stand van zaken rondom de opvolging van de uitkomst van het raadgevend referendum over de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne. Verscheidene Lidstaten spraken hun waardering uit voor de Nederlandse inspanningen.

Het kabinet maakt van deze gelegenheid gebruik de vragen van het lid Omtzigt, ontvangen op 12 december te beantwoorden alsmede het verzoek van de commissie van Europese Zaken om een actualisering van de stand van zaken t.a.v. de Associatieovereenkomst met Oekraïne van 12 december jl. Zoals aan uw Kamer medegedeeld in de Kamerbrief van 31 oktober jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1162) en in de Geannoteerde Agenda voor de Europese Raad van 12 december jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1172) is het kabinet van mening dat de beste vorm voor een juridisch bindende oplossing een besluit van staatshoofden en regeringsleiders is. Het besluit verbindt de Europese lidstaten juridisch aan een interpretatie van het verdrag en legt vast hoe de lidstaten het verdrag willen toepassen. Daarmee maakt het expliciet wat de kaders zijn waarbinnen de lidstaten de samenwerking met Oekraïne aan de hand van de Associatieovereenkomst kunnen en mogen vormgeven.

Met het besluit worden interpretaties van de Associatieovereenkomst die verder gaan dan neergelegd in het besluit uitgesloten. Deze vaststelling vormt een beschermingsmaatregel tegen verdergaande interpretaties van de Associatieovereenkomst. Zo is bijvoorbeeld een element van de Nederlandse inzet om in dit besluit vast te leggen dat de Associatieovereenkomst geen opstap is voor EU lidmaatschap voor Oekraïne. Met deze vaststelling wordt niets aan de tekst van de overeenkomst veranderd, maar wordt de zorg geadresseerd dat de Associatieovereenkomst zou leiden tot EU lidmaatschap voor Oekraïne.

Er zijn reeds eerder besluiten van staatshoofden en regeringsleiders genomen om een dergelijke oplossing vorm te geven. En marge van de Europese Raad in Edinburgh op 11 en 12 december 1992 is een besluit van de staatshoofden en regeringsleiders aangenomen, in het kader van de Europese Raad bijeen, betreffende bepaalde problemen die Denemarken met betrekking tot het Verdrag betreffende de Europese Unie aan de orde had gesteld. Dit besluit bevatte garanties voor Denemarken op het gebied van burgerschap, de Economische en Monetaire Unie, defensiebeleid en justitie en binnenlandse zaken. Op de Europese Raad van 18 en 19 juni 2009 te Brussel is er eenzelfde soort besluit van de staatshoofden en regeringsleiders aangenomen over de juridische garanties met betrekking tot het Verdrag van Lissabon die de Europese Raad van december 2008 in het vooruitzicht had gesteld aan Ierland. Dit besluit bevatte de garantie voor Ierland dat het Verdrag van Lissabon niets verandert aan de bescherming van het recht op leven zoals vervat in de

¹ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

lerse Grondwet, de belastingwetgeving en het veiligheidsbeleid en defensie van de lidstaten, specifiek van Ierland. Beide besluiten behoeften niet de goedkeuring van het parlement. Met betrekking tot het besluit met juridische garanties voor Ierland is in de conclusies van de Europese Raad bevestigd dat de garantie volledig in overeenstemming is met het Verdrag van Lissabon en daarom geen wijziging van dat verdrag behelst. Het besluit met juridische garanties voor Ierland hoefde dus niet goedgekeurd te worden door het parlement.

Met dergelijke besluiten van staatshoofden en regeringsleiders verbinden de lidstaten zich juridisch op het hoogste niveau aan een bepaalde interpretatie of aan een andere toezegging. Het Hof van Justitie van de Europese Unie zal, indien het in de toekomst gevraagd zou worden zich uit te spreken over bepalingen uit zulke besluiten, rekening moeten houden met de inhoud van de besluiten. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft namelijk in de Rottmann zaak (Zaak C-135/08 van 2 maart 2010) bepaald dat bij de interpretatie van de EU verdragen rekening moest worden gehouden met het in Edinburgh vastgestelde besluit van staatshoofden en regeringsleiders. Ook in toetredingsverdragen met nieuwe EU lidstaten is in het verleden vastgelegd dat besluiten van staatshoofden en regeringsleiders ook tot het over te nemen EU acquis behoren (zie bijvoorbeeld artikel 3 van de Akte betreffende de voorwaarden voor de toetreding van de Republiek Kroatië). Het aanpassen of het herroepen van dit soort besluiten is slechts mogelijk als alle lidstaten hier in onderlinge overeenstemming mee akkoord gaan. Het besluit met juridische garanties voor Ierland is niet voor de rechter ingeroepen, maar de rechter zou, gelet op de uitspraak van het EU-Hof in de Rottmann zaak, er rekening mee hebben moeten houden bij de interpretatie van de EU verdragen. Het kabinet zet zich ten volle in om tijdens de Europese Raad van 15 december deze oplossing vorm te geven. Indien het mogelijk blijkt een dergelijk onderhandelingsresultaat te bereiken, dan zal de regering een wetsvoorstel tot regeling van de inwerkingtreding van de goedkeuringswet indienen. Mocht dat niet lukken, dan zal de regering een intrekkingwet indienen. Het besluit van de staatshoofden en regeringsleiders is van toepassing zodra Nederland de ratificatieprocedure heeft voltooid en de Europese Unie het besluit tot sluiting van de Associatieovereenkomst heeft vastgesteld.

Het is op dit moment nog niet mogelijk een uitspraak te doen over de gevolgen van de uittreding van een lidstaat uit de Europese Unie voor de voortzetting van eerder aangegane verdragsrelaties met «derde staten». Die gevolgen zijn onderwerp van analyse van met name de Europese Commissie. Die gevolgen kunnen bovendien van meerdere factoren afhankelijk zijn en kunnen daarnaast onderdeel uitmaken van de uittredingsonderhandelingen.

Meerjarig Financieel Kader

In navolging van de discussie van de RAZ van 15 november jl. over de MTR van het MFK bleek dat er nog geen politieke overeenstemming kon worden bereikt.

Uitbreiding en Stabilisatie- en Associatieproces

De Raad sprak uitgebreid over de op 9 november jl. verschenen acht mededelingen over het uitbreidingsbeleid en de voortgangsrapportages van alle kandidaat-lidstaten (Turkije, Montenegro, Servië, Macedonië en Albanië) en potentiële kandidaat-lidstaten (Bosnië-Herzegovina en Kosovo). De bespreking concentreerde zich op de situatie in Turkije. De Raad was eensgezind in zijn zorg over de situatie. Lidstaten wezen in dit

verband onder andere op de druk op de vrijheid van meningsuiting, de opeenvolgende golven van arrestaties in Turkije en de aanhoudende berichten over de omstandigheden waaronder personen worden gedetineerd, alsook op de herhaalde suggestie van de Turkse President dat Turkije de doodstraf zou kunnen herinvoeren. Lidstaten waren echter verdeeld over de wijze waarop de Raad op deze situatie diende te reageren.

Lidstaten onderstreepten tevens het belang van samenwerking en een open communicatiekanaal tussen de EU en Turkije bij de bestrijding van terrorisme, de migratiecrisis en ten aanzien van de crisis in Syrië. Nederland sprak tegelijkertijd zijn grote zorg uit over de verslechterde situatie in Turkije en benadrukte dat de EU een eensgezinde stevige boodschap aan Turkije moest geven, waarin het belang van democratische waarden, de rechtsstaat, proportionaliteit en respect voor mensenrechten werden benadrukt. Nederland bepleitte opnieuw de opschorting van pre-accessiesteun aan Turkije. Voor opschorting bleek onvoldoende steun. Wel was er steun voor een Nederlands voorstel dat de Raad in herinnering roept dat (potentiële) kandidaat-lidstaten in het kader van de zogenaamde *performance reward* 10% kunnen worden gekort als zij beneden de maat presteren. Nederland wees verder op de zorgwekkende berichten over marteling in Turkse gevangenissen en vroeg de EU te onderzoeken of EU middelen gebruikt werden voor dergelijke praktijken. Daarmee gaf het kabinet uitvoering aan de motie van het lid Omtzigt c.s. van 8 december 2016 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1704).

Nederland bepleitte dat de Raad het politieke signaal zou afgeven dat de toetredingsonderhandelingen met Turkije feitelijk stilliggen en zou formaliseren dat onder de huidige omstandigheden geen nieuwe hoofdstukken zullen worden geopend. De overgrote meerderheid van de Lidstaten wees met de Europese Commissie op het belang dat de EU de dialoog met Turkije voortzet. Uiteindelijk bleken vrijwel alle Lidstaten op Nederlands voorstel bereid vast te stellen dat er sinds 30 juni geen hoofdstukken zijn geopend en dat gezien de huidige omstandigheden in Turkije het openen van nieuwe hoofdstukken niet overwogen wordt. Nederland spande zich gedurende de Raad in het bijzonder in om EU eenheid rond deze kritische lijn te bewaren. Nederland betreurt het dan ook dat één lidstaat zich uiteindelijk niet achter dit voorstel kon scharen. Het Voorzitterschap besloot, toen consensus over de conclusies niet mogelijk bleek, de bespreking af te ronden met een verklaring van het Voorzitterschap waarmee niet de Raad maar het Voorzitterschap conclusies verbond aan de acht mededelingen van de Europese Commissie over het uitbreidingsbeleid en de voortgangsrapportages van alle (potentiële) kandidaat-lidstaten, inclusief voornoemd Nederlands voorstel.

Interinstitutioneel Akkoord

Voorzitterschap besprak kort de voortgang bij de implementatie van het Interinstitutioneel Akkoord tussen Raad, Europees Parlement en de Commissie. De Raad kon in dit kader instemmen met een politieke verklaring van genoemde instellingen waarin de gezamenlijke prioriteiten op wetgevingsterrein voor 2017 zijn aangegeven.

Europees Semester 2017

Het Voorzitterschap informeerde kort over de op 16 november jl. door de Commissie gepresenteerde Annual Growth Survey. De Commissie toont zich hierin positief over het economisch herstel, vooral op het gebied van de arbeidsmarkt.