

Vergaderjaar 2012–2013

33 568

EU-voorstel: raadsbesluit inzake de solidariteitsclausule van de Europese Unie JOIN(2012)39¹

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 juli 2013

De leden van de commissies voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking² en voor Veiligheid en Justitie³ hebben kennisgenomen van het gezamenlijke voorstel van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid voor een besluit van de Raad betreffende regelingen voor de implementatie van de solidariteitsclausule⁴. Ook hebben zij het Nederlandse standpunt (zoals verwoord in het BNC-fiche d.d. 1 februari 2013⁵) met interesse gelezen. Naar aanleiding hiervan hebben de commissies de minister van Buitenlandse Zaken op 5 maart 2013 een brief gestuurd.

De minister heeft bij brieven van 29 maart en 2 juli 2013 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Christward Gradenwitz

¹ Zie E120053 op www.europapoort.nl; het COM-document is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

² Samenstelling Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking: Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Broekers-Knol (VVD), Franken (CDA) (*vicevoorzitter*), Nagel (50Plus), Elzinga (SP), Van Kappen (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL), Vliegthart (SP) (*vicevoorzitter*), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Martens (CDA), Van Boxtel (D66), Th. de Graaf (D66), Ganzevoort (GL), De Lange (OSF), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Vlietstra (PvdA), Popken (PVV), M. de Graaff (PVV), Sørensen (PVV), Bröcker (VVD)

³ Samenstelling Veiligheid en Justitie: Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (*voorzitter*), Kneppers-Heijner (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vicevoorzitter*), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

⁴ Dossier E120053 op www.europapoort.nl

⁵ Kamerstukken II 2012–2013, 22 112, nr. 1568

BRIEF AAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Den Haag, 5 maart 2013

De leden van de commissies voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) en voor Veiligheid en Justitie (V&J) hebben met belangstelling kennisgenomen van het gezamenlijke voorstel van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid voor een besluit van de Raad betreffende regelingen voor de implementatie van de solidariteitsclausule⁶. Ook hebben de leden het Nederlandse standpunt (zoals verwoord in het BNC-fiche d.d. 1 februari 2013⁷) met interesse gelezen. De leden van de commissies hebben nog vragen over het voorstel en over het Nederlandse standpunt.

De leden van de commissies stellen vast dat artikel 222 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bepaalt dat de lidstaten en de Unie gezamenlijk kunnen optreden indien een lidstaat door een ramp op zijn «grondgebied» wordt getroffen. Het op dit artikel gebaseerde voorstel van de Raad bepaalt dat een lidstaat ingeval van een ramp die de responscapaciteit van het getroffen land overstijgt in uitzonderlijke situaties een beroep kan doen op de solidariteitsclausule en beschrijft de mechanismen waarlangs de Europese Commissie hierop dient te reageren, onder gelijktijdige informatieverschaffing aan het voorzitterschap van de Raad. In het BNC-fiche geeft de Nederlandse regering aan strikt te willen vasthouden aan het begrip «grondgebied» en zich te willen inzetten voor aanpassing van het voorstel op het punt van de geografische reikwijdte, nu het voorstel van de Raad ook van toepassing is op in nood zijnde schepen in internationale wateren, vliegtuigen in internationaal luchtruim of vitale infrastructuur zoals olieplatforms op zee. De leden van de commissies zouden graag een toelichting op deze opvatting ontvangen, mede in het licht van het feit dat de regering van de getroffen lidstaat ten alle tijde zelf dient te beslissen om in geval van een ramp wel/niet de solidariteitsmechanismen van de EU in te roepen. Bovendien vallen olieplatforms in de territoriale zee (tot 22 km uit de kust) binnen de reikwijdte van het volkenrechtelijk begrip «grondgebied». De commissies verzoeken de regering aan te geven waarom zij zich verzet tegen de functionele benadering in het voorstel van de Raad die in moeilijke omstandigheden van een vliegtuigkaping, een olieramp op zee of een terroristische aanslag op olieplatforms in internationale wateren aanvullende Europese ondersteuning mogelijk maakt? Acht de regering een dergelijke optie bij voorbaat niet nuttig?

De leden van de commissies stellen voorts vast dat de omstandigheden waaronder de solidariteitsclausule kan worden ingeroepen limitatief lijken opgesteld. Het gezamenlijke voorstel heeft namelijk betrekking op internetveiligheid, terroristische aanslagen en door de mens veroorzaakte rampen. Deze leden van de commissies vragen of de Nederlandse regering de mening dat de lijst limitatief is, deelt. Of identificeert de regering andere zaken die op voorhand ook al onder de solidariteitsclausule kunnen vallen?

Vervolgens zijn de commissies in het bijzonder benieuwd naar de mogelijke 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. Treedt de solidariteitsclausule dan ook in werking? Daarnaast zijn zij benieuwd naar de relatie tussen de solidariteitsclausule en de verplich-

⁶ Dossier E120053 op www.europapoort.nl

⁷ Kamerstukken II 2012–2013, 22 112, nr. 1568

tingen die voortvloeien uit het lidmaatschap van de NAVO. Zeker in het geval van internetveiligheid of een terroristische aanslag menen de leden van de commissies een mogelijke doublure te zien in bevoegdheden en opgaven van de EU en de NAVO. Hoe waardeert de regering dit punt? Is er een prioritering tussen de solidariteitsclausule van de EU en het NAVO-verdrag?

Daarnaast zijn de commissieleden benieuwd naar de procedures van het inwerking treden van de solidariteitsclausule in vergelijking met die van artikel 5 van het NAVO-verdrag. Is de procedure tussen de twee redelijk identiek of zijn er substantiële verschillen aan te wijzen? Indien het laatste het geval is, welke verschillen zijn dat dan volgens de regering? Artikel 5 van de voorgestelde solidariteitsclausule zet uiteen hoe de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger na activering van de clausule dienen te reageren. De leden van de beide commissies vragen zich af wat het tijdsbeslag van de voorgestelde procedure is. In het voorstel wordt uiteengezet dat de eerste stap wordt gezet met het identificeren en mobiliseren van de juiste instrumenten. Daarna volgt nauw overleg met de betrokken lidstaat of de geïdentificeerde middelen adequaat en afdoende zijn. In het geval van militaire bijstand doet de Hoge Vertegenwoordiger een voorstel voor een adequate reactie. Dit alles wekt bij deze leden de indruk dat de responstijd substantieel kan zijn. Hoe ziet de regering de betrokkenheid van het nationale parlement als het gaat om de beoordeling van het door de Hoge Vertegenwoordiger opgestelde reactievoorstel? Hoe verhoudt de procedure en de standpuntbepaling van de Nederlandse regering zich tot artikel 100 van de Nederlandse Grondwet?

De Nederlandse regering stelt in het toegestuurd BNC-fiche dat het aan de lidstaten zelf is om te bepalen wat de meest geschikte vorm van bijstand is. Hoe verhoudt deze positie zich tot het feit dat, met betrekking tot de solidariteitsclausule, met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten? Welke besluiten – die ook impact kunnen hebben op lidstaten die tegen stemmen – kunnen er precies met gekwalificeerde meerderheid worden genomen? De leden van de commissies hopen dat de regering op dit punt kan bevestigen dat Nederland uiteindelijk zelf gaat over de inzet van haar militairen, ook in gevallen wanneer de solidariteitsclausule wordt ingeroepen.

De commissies wijzen erop dat de appreciaties over de met het Verdrag van Lissabon gepaard gaande intensievere militaire samenwerking per lidstaat verschillen. Tijdens de plenaire behandeling van het Verdrag van Lissabon weersprak toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen bijvoorbeeld de visie van de toenmalige Franse president Nicolas Sarkozy dat met het Verdrag de mogelijkheid werd geopend om een stap vooruit te zetten met de militaire samenwerking in de Unie. In hoeverre denkt de regering dat de voorliggende solidariteitsclausule op een eenduidige interpretatie kan rekenen in de verschillende lidstaten? De leden van de commissies zijn met name geïnteresseerd in de stellingname van lidstaten die wel lid zijn van de Europese Unie en niet van de NAVO alsook van de lidstaten in het oosten van de Unie die de potentiële dreiging van Rusland anders zouden kunnen waarden dan de meeste lidstaten in het westelijk deel van de Unie. Heeft de regering al overleg gehad met de regeringen van deze lidstaten en zo ja, wat is de uitkomst hiervan geweest?

De leden van bovengenoemde commissies zien uw antwoorden op deze vragen graag spoedig, doch uiterlijk binnen vier weken, tegemoet.

Hoogachtend, mede namens de voorzitter van de vaste commissie voor
Veiligheid en Justitie,

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie
en Ontwikkelingssamenwerking,
F.E. van Kappen

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2013

Naar aanleiding van de brief van het lid Van Kappen, met de vragen van de commissies voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) en voor Veiligheid en Justitie (V&J) van 5 maart 2013 betreffende regelingen voor de implementatie van de solidariteitsclausule, wil ik u meedelen dat het niet mogelijk is deze vragen binnen de gestelde termijn te beantwoorden. De reden hiervoor is dat beantwoording nadere interdepartementale afstemming vergt.

Zodra de benodigde informatie beschikbaar is wordt de beantwoording u onverwijld aangeboden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2013

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.

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 aanvallers 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 besluit-

vorming 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.

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 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,
F.C.G.M. Timmermans