

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2714

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 10 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening tot oprichting van het Europees kenniscentrum voor industrie, technologie en onderzoek op het gebied van cyberbeveiliging en het netwerk van nationale coördinatiecentra (Kamerstuk 22 112, nr. 2705)

Fiche: Verordening ter voorkoming van de verspreiding van online terroristische inhoud (Kamerstuk 22 112, nr. 2706)

Fiche: Mededeling voorstel uitbreiding bevoegdheden EOM (Kamerstuk 22 112, nr. 2707)

Fiche: Pakket vrije en eerlijke verkiezingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2708)

Fiche: Richtlijn betreffende het einde van de omschakeling tussen winter- en zomertijd (Kamerstuk 22 112, nr. 2709)

Fiche: Mededeling Versterking van het Uniekader voor prudentieel en antiwitwastoezicht voor financiële instellingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2710)

Fiche: Gewijzigd voorstel tot aanpassing van de verordeningen m.b.t. de Europese Toezichthoudende Autoriteiten en tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 2711)

Fiche: Mededeling nieuwe Afrikaans-Europese alliantie voor duurzame investeringen en banen (Kamerstuk 22 112, nr. 2712)

Fiche: Mededeling Naar een doeltreffendere financiële architectuur voor investeringen buiten de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 2713)

Fiche: Mededeling over efficiëntere besluitvorming in het GBVB

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling over efficiëntere besluitvorming in het GBVB

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad, het Europees Parlement en de Raad: «Een krachtiger rol op het wereldtoneel: efficiëntere besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU.»
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
12 september 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2018) 647
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:52018DC0647>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken.

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie nodigt lidstaten in haar mededeling uit (meer) gebruik te maken van de mogelijkheden die het Verdrag van de Europese Unie (hierna: VEU) in hun huidige vorm biedt om binnen het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB) met gekwalificeerde meerderheid te stemmen.

Hiermee beoogt de Commissie de besluitvorming binnen de Raad op EU buitenland- en veiligheidsbeleid te versnellen en effectiever te maken. De mededeling volgt op eerdere uitspraken van Commissievoorzitter Juncker in zijn jaarlijkse «Staat van de Unie»-toespraak voor het Europees Parlement, eerst in september 2017 en vervolgens in september 2018, waarin hij een routekaart presenteerde met de belangrijkste stappen naar een meer verenigde, sterkere en democratischere EU.

In haar mededeling doet de Commissie een tweetal concrete suggesties, namelijk:

1. Meer en consequenter gebruik van artikel 31, lid 2, VEU, op grond waarvan de Raad met gekwalificeerde meerderheid stemt:
 - wanneer de Raad een besluit vaststelt dat een optreden of een standpunt van de Unie bepaalt op grond van een besluit van de Europese Raad met betrekking tot de strategische belangen en doelstellingen van de Unie in de zin van artikel 22, lid 1;
 - wanneer de Raad een besluit vaststelt dat een optreden of een standpunt van de Unie bepaalt, op voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, dat wordt voorgelegd naar aanleiding van een specifiek verzoek dat de Europese Raad op eigen initiatief of op initiatief van de hoge vertegenwoordiger tot hem heeft gericht;
 - bij de aanneming van een besluit waarmee uitvoering wordt gegeven aan een besluit dat een optreden of een standpunt van de Unie bepaalt;
 - bij de benoeming van een speciale vertegenwoordiger overeenkomstig artikel 33.

In dit verband benoemt de Commissie ook haar onvrede over het gebruik van Raadsconclusies en andere informele handelingen (bijv. verklaringen) om standpunten te bepalen waarover op basis van onderlinge overeenstemming wordt besloten, waarbij alle lidstaten expliciet dienen in te stemmen zonder de mogelijkheid van onthouding. Met die praktijk zou de Raad haar eigen effectiviteit in de weg staan. In de verdragen is niet voorzien in dergelijke informele handelingen. De Commissie spoort de Raad aan in plaats daarvan de daarvoor in het Verdrag vastgestelde instrumenten te gebruiken. Zo kan het potentieel van artikel 31, lid 2, ook daadwerkelijk worden benut.

2. Het tweede voorstel betreft het uitbreiden van de mogelijkheden om met gekwalificeerde meerderheid te stemmen over de volgende drie beleidsterreinen, door gebruikmaking van de «passerelle»-clausule van artikel 31, lid 3, VEU bij:

- EU-standpunten over mensenrechten in multilaterale fora
- Goedkeuring en wijziging van de sanctiestelsels van de EU
- Civiele missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid

Deze «passerelle»-clausule maakt het mogelijk dat in andere dan in lid 2 van artikel 31 VEU genoemde gevallen met gekwalificeerde meerderheid in plaats van met eenparigheid in de Raad gestemd wordt. Dit vergt een voorafgaand besluit van de Europese Raad op basis van unanimiteit.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet streeft naar een optimaal functionerende en slagvaardige EU, zeker ook ten aanzien van het GBVB. Zoals onder meer uiteengezet in zijn brief aan de Kamer over de Staat van de Europese Unie 2018, acht het kabinet het meer dan ooit noodzakelijk om als EU eensgezind op het wereldtoneel op te treden. Snelle en effectieve besluitvorming is daarvoor essentieel. Mede vanwege deze veranderende geopolitieke en veiligheidscontext, heeft Nederland tijdens het voorzitterschap van de Raad in 2016 ingezet op een strategische herziening van dit beleid. In dit kader heeft Nederland een actieve bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de «EU Global Strategy». De Europese Raad verwelkomde de presentatie daarvan door Hoge Vertegenwoordiger Mogherini op 28 juni 2016. Sindsdien zijn diverse Raadsconclusies aangenomen die verder invulling geven aan dit beleid. Het belang van een integraal buitenland- en veiligheidsbeleid en effectieve Europese samenwerking is ook neergelegd in de nota Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) 2018–2022.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft de lezing van de Commissie dat de unanimiteitspraktijk ervoor gezorgd heeft dat EU-besluiten over het GBVB in sommige gevallen werden geblokkeerd of te langzaam werden genomen. Dit kan schadelijk zijn voor de effectiviteit en reputatie van de Unie, en daarmee het Nederlands belang. Het kabinet ziet deze mededeling van de Commissie dan ook als een positieve bijdrage aan de discussie binnen de Unie om de werkmethoden binnen het GBVB beter aan te laten sluiten bij de ambities die de Unie op dit gebied heeft. Tegelijkertijd is het GBVB van oudsher een terrein waar de lidstaten hechten aan ruimte voor nationale beleidsbepaling en een sterke positie van lidstaten in EU-besluitvorming voor het geval dat vitale nationale belangen in het geding zijn. Het kabinet hecht er dan ook aan te benadrukken dat het primaat voor het uitzetten

van de politieke koers van de Unie inzake het GBVB in de Europese Raad ligt, die dit in de praktijk doet door middel van Raadsconclusies, waarover op basis van consensus wordt besloten. Het kabinet wenst de mogelijkheid van Raadsconclusies en andere atypische handelingen ook in de toekomst te blijven benutten.

De voorstellen die de Commissie verder doet, hebben betrekken op de instrumenten waarmee de Unie uitvoering geeft aan een politieke koers die binnen het GBVB door de ER dan wel de Raad Buitenlandse Zaken is uitgezet. Het onderwerpen van GBVB-deelterreinen aan gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming zal altijd middels een voorafgaand besluit in de Europese Raad worden genomen op basis van eenparigheid van stemmen (unanimiteit). Het is dus niet mogelijk dat een eventueel positief besluit in de Europese Raad over gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming t.a.v. een bepaald GBVB-deel terrein, automatisch leidt tot gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op alle GBVB-terreinen. Het kabinet behoudt zich met andere woorden het recht voor om besluitvorming over toevoeging van deel terreinen aan de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming tegen te houden.

Hieronder volgt een kabinetsappreciatie van de concrete suggesties die de Commissie in de mededeling doet.

1. Meer consequente gebruikmaking van artikel 31, lid 2, VEU:

Op grond van artikel 31, lid 2, VEU besluit de Raad reeds in een aantal specifieke gevallen met gekwalificeerde meerderheid. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het aannemen van een besluit waarmee uitvoering wordt gegeven aan een eerder besluit dat een opreden of een standpunt van de Unie bepaalt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij het uitvoeren van EU-sanctieregimes, zoals het verwijderen van personen van, of het toevoegen aan, een lijst van een bestaand EU-sanctieregime. In toenemende mate willen enkele lidstaten echter afwijken van de praktijk om gebruik te maken van uitvoeringsbesluiten om wijzigingen aan sanctielijsten door te voeren, uit angst de controle te verliezen. Uitvoeringsbesluiten worden immers ingevolge artikel 31, lid 2, VEU, genomen met gekwalificeerde meerderheid. Door vast te leggen dat wijzigingen in sanctielijsten per normaal Raadsbesluit i.p.v. uitvoeringsbesluit genomen moeten worden, moet besluitvorming daarover met eenparigheid van stemmen plaatsvinden. Nederland is juist voorstander van het gebruik van uitvoeringsbesluiten om wijzigingen in sanctielijsten door te voeren omdat dit bijdraagt aan een responsiever en dynamischer EU-sanctiebeleid. In dat licht staat Nederland positief t.a.v. de suggestie van de Commissie om deze besluiten standaard op basis van gekwalificeerde meerderheid van stemmen vast te stellen.

2. Het uitbreiden van de mogelijkheden om met gekwalificeerde meerderheid te stemmen, door toepassing van de passerelle-clausule van artikel 31, lid 3, VEU over:

– *EU-standpunten over mensenrechten in multilaterale fora*

In juni 2017 kon de Unie in de Mensenrechtenraad geen gezamenlijke verklaring uitspreken onder agendapunt 4 over mensenrechtensituaties die de aandacht van de (Mensenrechten)Raad vragen. Juist deze zogenaamde «item 4»- verklaring is politiek van belang, omdat hier specifieke landensituaties kunnen worden aangekaart. Om te voorkomen dat de EU opnieuw geen gezamenlijke verklaring zou kunnen afgeven, is recent een aanvankelijk sterke verklaring onder ditzelfde agendapunt afgezwakt. Dit terwijl de overgrote meerderheid van de EU een stevigere verklaring ondersteunde. Ook op lokaal niveau is het in gevallen moeilijk gebleken overeenstemming te bereiken over een gezamenlijke EU-verklaring in reactie op duidelijke schendingen van de mensenrechten. Aangezien

- Nederland een voorvechter is van mensenrechten wereldwijd en mensenrechten een duidelijke prioriteit vormen in het GBVB, steunt het kabinet de gedachte van de Commissie om op basis van gekwalificeerde meerderheid te beslissen over dergelijke EU-standpunten. Echter, vanuit juridisch oogpunt is het twijfelachtig of de passerelle clause hier wel kan worden toegepast. Niet bindende EU-standpunten over mensenrechten worden vastgesteld via zogenoemde atypische handelingen (zoals conclusies, verklaringen), waarin niet is voorzien in de verdragen. Deze atypische handelingen zijn geen rechtshandelingen van de Raad in de zin van de Verdragen en ze zijn dus niet onderworpen zijn aan de procedurevoorschriften in de verdragen. Bij gebreke van een formele aannemingsprocedure spreekt de Raad zich dan bij consensus uit. Op dit soort handelingen lijkt de passerelle-clausule dus niet te kunnen worden toegepast. Dit punt verdient nader onderzoek. Het kabinet zal de Commissie hierover ook bevragen.
- *Goedkeuring en wijziging van de sanctiestelsels van de EU*
Ook ten aanzien van sancties is het de afgelopen jaren, door de opstelling van een of enkele lidstaten, lastig gebleken overeenstemming te bereiken over sanctiebesluiten. Dit was bijvoorbeeld het geval t.a.v. Venezuela en Iran. Nederland behoort tot de voorhoede als het gaat om de wens tot gebruikmaking van EU-sancties. Het sanctie-instrument is voor Nederland een belangrijk onderdeel van het GBVB-instrumentarium, waarbij Nederland specifiek aandacht heeft voor de impact sancties (gericht op beleid/gedragsverandering van overheden, bedrijven, individuen, en adequate juridische onderbouwing van sanctiemaatregelen). Het toevoegen van EU-sancties aan de GBVB-beleidsterreinen waarover met gekwalificeerde meerderheid in de Raad kan worden gestemd, zou derhalve Nederlandse belangen dienen. Het zal tenminste de druk op tegenstanders verhogen om hun weerstand tegen de voorstellen beter te onderbouwen.
 - *Civiele missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid*
In haar mededeling noemt de Commissie slechts een casus waarbij besluitvorming over het *instellen* van een missie in de weg werd gestaan door een lidstaat in verband met een ander dossier. De noodzaak om tot gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming over te gaan bij het instellen van civiele missies, is daarmee wat het kabinet betreft niet overtuigend genoeg neergezet. Ook inhoudelijk heeft het kabinet twijfels over besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid over het instellen van missies. Bij civiele missies gaat het immers over de inzet van mensen die aan veiligheidsrisico's kunnen worden blootgesteld. Dit vormt daarmee een zwaarwegend politiek besluit waarvoor unanimitéitsbesluitvorming beter op zijn plek lijkt.

De Commissie benoemt verder de mogelijkheid om bij de uitvoering van missies over te gaan tot gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. De Commissie doelt hier op besluiten die zien op de uitvoeringsaspecten van de missie, zoals de beoordeling van voortgangsrapportages, die in het Comité voor de civiele aspecten van crisisbeheersing (CIVCOM) op basis van unanimiteit worden besloten en bekrachtigd door het Politiek- en Veiligheidscomité (PSC). Indien in het uitvoeringsstadium gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming zijn intrede doet, zou dit een aanzienlijke stroomlijning van het CIVCOM werk kunnen betekenen. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet over besluiten tot instelling van de civiele missie, inclusief het daarvoor geldende mandaat en (initiële) duur, noch over verlenging of wijziging van het mandaat van de missie. Overigens zullen lidstaten nooit kunnen worden verplicht om aan een civiele missie bij te

dragen, bijvoorbeeld in de vorm van het ter beschikking stellen van personeel. In dat licht staat het kabinet open voor het onderzoeken van de mogelijkheden om voor de uitvoering van missies besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid toe te passen.

Tot slot dient in dit kader te worden opgemerkt dat -zoals de Commissie ook beschrijft in haar mededeling- het hier enkel gaat om *civiele* missies. Het Verdrag sluit besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid over inzet op militair- en defensie terrein uit. Dit verandert dus ook niet als de voorstellen uit voorliggende mededeling door de Raad worden overgenomen. Het kabinet hecht er bovendien aan te benadrukken dat Nederland altijd zelfstandig zal kunnen besluiten over de uitzending van Nederlands personeel.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Bondskanselier Merkel en President Macron zinspeelden in juni 2018 in de zogenoemde Meseberg-verklaring¹ reeds op besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid van stemmen binnen het GBVB. Overige lidstaten hebben zich nog niet publiekelijk uitgesproken. Het ligt echter voor de hand dat landen die regelmatig consensus in de weg staan teneinde besluiten of verklaringen op EU buitenland- en veiligheidsbeleid te vertragen dan wel tegen te houden, minder warm zullen lopen voor het voorstel. Dat gezegd hebbende is de onvrede over het gebrek aan een krachtig en eensgezind EU-geluid, doordat enkele EU-lidstaten besluitvorming regelmatig in de weg staan, groot. Dit leidt tot grote frustraties vanwege achterblijven krachtige en eensgezinde EU-boodschap. In dat licht zullen vele landen, net als Nederland, open staan voor de discussie. De kans dat dit leidt tot een aanpassing van de procedures, is -gelet op de unanimitéitsbesluitvorming daarover- klein.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. De mededeling heeft betrekking op het beleidsterrein van het GBVB. Op dit terrein zijn de lidstaten bevoegd om extern naast de Unie op te treden (zie artikel 2, lid 4, VWEU). Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren.

Het betreft hier overigens geen aankondiging van concrete regelgeving. De Commissie onderzoekt in deze mededeling de mogelijkheden die het VEU biedt om binnen het GBVB met gekwalificeerde meerderheid te stemmen en stelt concrete gebieden vast waarop de Raad in haar visie beter met gekwalificeerde meerderheid van stemmen zou kunnen optreden in plaats van vast te houden aan eenparigheid van stemmen.

Op grond van de zogenoemde «passerelle-clausule» van art. 31, lid 3, VEU is het aan de Europese Raad om met eenparigheid van stemmen bij besluit te bepalen dat de Raad in bepaalde gevallen voortaan zal besluiten met gekwalificeerde meerderheid in plaats van met eenparigheid.

¹ Meseberg declaration by French President Emmanuel Macron and German Chancellor Angela Merkel. During the European Convention various Member States had already recognised the importance of changing the direction and introducing qualified majority voting. This was, in particular, the position of France and Germany (Réf. Contribution franco-allemande à la Convention Européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union du 15 janvier 2003, faite à Paris et à Berlin; Contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer).

b) Subsidiariteit

Een grondhouding over de subsidiariteit is niet aan de orde. Immers, enkel de EU heeft de bevoegdheid om krachtens de desbetreffende verdragsbepaling te besluiten dat in bepaalde gevallen en gebieden voortaan wordt besloten met gekwalificeerde meerderheid in plaats van met eenparigheid en/of om over te gaan tot het meer/consequent gebruik maken van de mogelijkheden die er al zijn om met gekwalificeerde meerderheid te stemmen.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief met een kanttekening. Volgens het kabinet staat het de Commissie vrij om mededelingen uit te brengen waarin denkrichtingen worden geschetst en concrete suggesties worden gedaan aan de Europese Raad en de Raad. Daarmee zwengelt zij een discussie aan die goed is om te voeren. Ook de middelen die de Commissie voorstelt, zijnde meer consequente toepassing van artikel 31, lid 2, VEU en toepassing van de passerelle-clausule van artikel 31, lid 3, VEU lijken voor de beschreven gevallen in een evenredige verhouding te staan tot het doel, nl. efficiëntere en effectievere besluitvorming binnen het GBVB. Voor wat betreft het instellen van civiele missies is dit minder overtuigend neergezet. Op dit punt gaan de voorstellen van de Commissie volgens het kabinet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

Niet van toepassing, omdat het niet gaat om nieuwe wetgeving met nieuwe uitgaven tot gevolg. Het gaat enkel over de aanpassing van besluitvormingsprocedures. Dit maakt de Unie in het beste geval juist efficiënter, waardoor de administratieve lasten (Cat. 5 EU-begroting) dalen. De effecten daarvan zullen naar verwachting verwaarloosbaar zijn. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Niet van toepassing.