
Vergaderjaar 2018–2019

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1412

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2018

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister-President, het verslag aan van de Europese Raad van 13 en 14 december 2018.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

VERSLAG VAN DE EUROPESE RAAD VAN 13 EN 14 DECEMBER 2018

De staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie (EU) kwamen op 13 en 14 december bijeen. De bijeenkomst werd geopend in het bijzijn van de voorzitter van het Europees parlement (EP), de heer Tajani¹. Vervolgens wisselden de EU27 van gedachten over de onderwerpen Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het externe beleid van de EU. Daarna volgde een discussie over de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de EU, deels in gezelschap van premier May. Op de tweede dag van de ER volgde bespreking van de overige punten van de agenda, zoals vervat in conclusies van de ER (EUCO 17/18). Tot slot kwamen de 27 staatshoofden en regeringsleiders bijeen in het kader van de Eurozone, welke gelegenheid eveneens werd afgesloten met conclusies.

MFK

De ER voerde een discussie over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027. De discussie vond plaats op basis van een zogenoemd *progress report* dat opgesteld is onder leiding van het Oostenrijks voorzitterschap. Deze eerste uitwisseling van gedachten tussen staatshoofden gaf de mogelijkheid om standpunten op inhoud en proces uit te dragen.

Zoals aangegeven in de brief aan uw Kamer van 1 juni 2018 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1349) met de kabinetsappreciatie van de voorstellen van de Commissie voor de nieuwe MFK periode dient volgens Nederland de begroting ambitieus gemoderniseerd te worden om meer Europese toegevoegde waarde te leveren en ruimte te maken voor nieuwe prioriteiten. Brexit vereist een neerwaartse bijstelling van het MFK; een kleinere EU vraagt om een kleiner budget. Voorkomen moet worden dat Brexit leidt tot een onevenredig hoge rekening voor andere lidstaten en een stijging van de afdrachten. Een brede coalitie van landen uit Oost- en Zuid-Europa heeft het belang van uitgaven aan cohesie- en landbouwbeleid onderstreept. Eveneens stelde een aanzienlijk aantal delegaties dat met het vertrek van het VK uit de EU tevens een einde moet komen aan de praktijk van kortingen van enkele lidstaten op hun afdrachten.

De onderhandelingen zullen de komende periode in dit complexe krachtenveld worden gevoerd waarbij het Roemeense voorzitterschap is gevraagd om het huidige werk voort te zetten met de ambitie om in het najaar van 2019 een akkoord te bereiken. Voor verschillende landen, waaronder Nederland, blijft de kwaliteit van het toekomstig akkoord voorop staan.

Externe betrekkingen

Vorbereitung EU-LAS top

De ER sprak over de voorbereidingen voor de top die de EU en de landen van de Arabische Liga (LAS) in Egypte (gastland Arabische Liga) eind februari 2019 zullen houden. De voorbereidingen tussen de EU en de Arabische Liga moeten formeel nog beginnen. Nederland heeft het belang van concrete resultaten van de Top benadrukt. Tevens heeft Nederland de wens uitgesproken dat de agenda zich richt op migratie, milieu en klimaatverandering en mensenrechten.

¹ <http://www.europarl.europa.eu/the-president/it-en/newsroom/speech-by-the-president-of-the-european-parliament-antonio-tajani-at-the-european-council-meeting-on-13-december-2018> (Nederlandse vertaling op moment van schrijven nog niet beschikbaar).

President Macron en Bondskanselier Merkel gaven een korte toelichting over het gebrek aan voortgang ten aanzien van de uitvoering van de Minsk-akkoorden. Vanwege dit gebrek aan voortgang stemde de ER in met een technische *roll-over* van de economische en financiële sancties tegen Rusland tot en met juli 2019.

De ER stond daarnaast kort stil bij de situatie in de Zee van Azov. Grote zorg werd uitgesproken ten aanzien van de escalatie in de Straat van Kertsj en de Zee van Azov en Ruslands schendingen van het internationaal recht. De ER herbevestigde het belang van het internationaal recht, de soevereiniteit, territoriale integriteit en onafhankelijkheid van Oekraïne alsmede de positie van de Unie ten aanzien van de illegale annexatie van de Krim. Ook riep de ER op tot vrijlating van de Oekraïense zeelieden, teruggave van de inbeslaggenomen Oekraïense schepen en vrije doorvaart voor alle scheepvaart door de Straat van Kertsj. Ook was de ER het erover eens dat de Unie maatregelen met name ten gunste van de door de zeeblokkade getroffen delen van Oekraïne zou moeten overwegen.

Westelijke Balkan

Een aantal lidstaten vroeg aandacht voor de situatie op de Westelijke Balkan, met name de spanning tussen Servië en Kosovo en de situatie in Bosnië na de verkiezingen. Ook Hoge Vertegenwoordiger Mogherini stond hierbij stil en zal op korte termijn met de leiders van deze landen spreken.

Veiligheid en defensie

De ER ging zonder verdere discussie akkoord met de conclusies waarin de voortgang ten aanzien van Permanente Gestructureerde Samenwerking (PESCO) inclusief het Nederlandse initiatief voor Militaire Mobiliteit, implementatie van het *European Defence Industrial Development Programme (EDIDP)* en de voortgang ten aanzien van het *European Defence Fund (EDF)* werden verwelkomd, alsmede het civiele GVDB Compact werd bekrachtigd. Deze initiatieven versterken de capaciteit van de Unie op het gebied van veiligheid en defensie waarbij complementariteit met NAVO als uitgangspunt geldt.

Desinformatie

Hoge Vertegenwoordiger Mogherini gaf een toelichting op de op 5 december jl. verschenen gezamenlijke mededeling Actieplan Desinformatie. Een aantal staatshoofden en regeringsleiders schaarde zich expliciet achter de mededeling, mede in verwijzing naar destabiliserende activiteiten in hun respectieve landen. De ER onderstreepte de noodzaak voor een adequaat antwoord op het opzettelijk, grootschalig en systematisch verspreiden van desinformatie, ook als onderdeel van hybride oorlogsvoering, met waarborging van fundamentele rechten. Ook riep de ER op tot een spoedige en gecoördineerde implementatie van het actieplan met het oog op het versterken van de Europese weerbaarheid tegen desinformatie. Ter opvolging van de gewijzigde motie van de leden Kwint en Yesilgöz-Zegerius (Kamerstuk 21 501-34, nr. 290) heeft Nederland ook in de ER gewezen op de noodzaak van het waarborgen van fundamentele vrijheden alsmede het belang van subsidiariteit. Het kabinet is verheugd te vernemen dat de kern van de Nederlandse positie in het Actieplan is overgenomen zoals uw Kamer ook is bericht door middel van Kamerstuk 30 821, nr. 51.

Interne Markt

Op initiatief van onder andere Nederland nam de ER conclusies aan die benadrukken dat de interne markt de basis is voor sterke en eerlijke economische groei en de creatie van banen. De concurrentiekracht en autonomie van de EU ten opzichte van andere handelsblokken wordt versterkt door een beter functionerende interne markt die klaar is voor het digitale tijdperk. De ER riep daarom Raad en EP op om de huidige interne marktvoorstellen zo spoedig mogelijk af te ronden. De ER riep daarnaast de Commissie op om door te gaan met de analyse van de obstakels in de interne markt, inclusief diensten. Ook wordt opgeroepen tot verbetering van de handhaving en de implementatie van de afgesproken regels. De ER onderstreepte het belang van de digitale transformatie, met inbegrip van kunstmatige intelligentie, de opkomst van de data- en diensteneconomie, connectiviteit en de overgang naar een groenere economie en riep op de samenhang met alle aanverwante beleidsmaatregelen te versterken. Bij de ER in het voorjaar van 2019 zal de toekomst van de interne markt uitgebreid worden besproken. Nederland heeft daarbij benadrukt dat ook over Europees digitaal beleid moet worden gesproken. Deze suggestie werd overgenomen en toegevoegd aan de conclusies.

Migratie

De staatshoofden en regeringsleiders bespraken het migratievraagstuk, aan de hand van de conclusies van de ER van juni en oktober jl. De validiteit van de alomvattende migratieaanpak – als combinatie van extern optreden, intern beleid en beter grensbeheer – werd andermaal bevestigd. Vastgesteld werd dat het externe migratiebeleid van de EU en haar lidstaten op alle vlakken is geïntensiveerd en tot aantoonbare verlaging van het aantal illegale grensoverschrijdingen heeft geleid. Dit beleid moet derhalve worden voortgezet en verder ontwikkeld. Voor wat betreft het interne beleid werd opgeroepen om meer inspanningen teneinde de hervorming van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) alsmede de onderhandelingen inzake de terugkeerrichtlijn te voltooien. Nederland heeft aandacht gevraagd voor het voortdurende probleem van hoge secundaire migratie en aangedrongen op maatregelen ter preventie. Inzake grensbeheer verwelkomde de Europese Raad het akkoord dat in de JBZ-Raad van 6 december werd bereikt over de uitbreiding van het mandaat van de Europese Grens en Kustwacht (EBCG) op het gebied van terugkeer en samenwerking met derde landen. Verzocht werd om de onderhandelingen over het EBCG samen met het EP spoedig af te ronden. Tegen de achtergrond van de resterende termijn van de Commissie Juncker ontstond zich een discussie over de pakketbenadering.

Verschillende lidstaten spraken zich uit tegen afronding van de zeven individuele voorstellen zolang inzake de Dublin en Asielprocedure Verordeningen geen voortgang wordt geboekt. Ook Nederland acht deze twee laatstgenoemde voorstellen cruciaal voor een effectiever Europees asielstelsel, tezamen met de Kwalificatie Verordening en de Opvang Richtlijn. Dit laat onverlet dat sommige voorstellen, zoals de Asielagentschapverordening, minder dwarsverbanden met overige voorstellen hebben. Voltooiing van de onderhandelingen over een herzien mandaat zou het Agentschap in staat stellen om de implementatie van het GEAS in de lidstaten te monitoren en zonodig met inzet van experts te ondersteunen.

In de marge van de ER heeft de Minister-President de Griekse premier aangesproken op de schrijnende situatie op de Griekse eilanden, aangedrongen op spoedige verbetering, en daarbij Nederlandse technische en juridische ondersteuning aangeboden.

Klimaat

De ER verwelkomde de mededeling van de Europese Commissie voor een langetermijnstrategie voor klimaat, genaamd «Een schone planeet voor iedereen». In de bespreking keek de ER kort terug op de COP24 in Katowice, waarbij ook werd gewezen op de grote kosten die gepaard gaan met de noodzakelijke transformatie. Verschillende regeringsleiders onderstreepten, zoals ook Nederland, het belang van een ambitieus klimaatbeleid van de EU.

De ER verzocht de Raad om begin 2019 te werken aan de lange termijnstrategie zodat de ER in het eerste half jaar van 2019 sturing kan geven aan het Europees klimaatbeleid van 2019–2014.

Racisme en xenofobie & Maatschappelijke consultaties en voorbereiding van de strategische agenda

De voorbereide conclusies met betrekking tot racisme en xenofobie & maatschappelijke consultaties werden zonder nadere inhoudelijke discussie ongewijzigd goedgekeurd.

Europese Raad Artikel 50/Brexit

De ER artikel 50 besprak de stand van zaken met betrekking tot de ratificatie van het terugtrekkingsakkoord. Premier Theresa May had daarvoor de overige leden van de ER bijgepraat over de gebeurtenissen in de *House of Commons* van afgelopen week. Zij benadrukte daarbij de zorgen in het Britse parlement over de *backstop* voor de Ierse grens in het terugtrekkingsakkoord. Zij vroeg om deze reden nadere verduidelijking van de zijde van de EU-27 dat de *backstop* niet bedoeld is om daadwerkelijk in werking te treden. Ook vroeg zij om verduidelijking dat als de *backstop* onverhoopt toch in werking zou treden, deze zo snel mogelijk zou moeten worden vervangen door een andere regeling.

De ER artikel 50 stelde eensgezind vast dat het terugtrekkingsakkoord niet kan worden heronderhandeld, en dat hetzelfde geldt voor de *backstop* die er een integraal onderdeel van uitmaakt. Wel was er bereidheid om de door May gevraagde verduidelijking te verstrekken in de hoop dat dit het ratificatieproces in het VK kan helpen. De ER artikel 50 nam vervolgens conclusies aan (EUCO XT 20022/18) die bevestigen dat het terugtrekkingsakkoord niet kan worden heronderhandeld. De conclusies benadrukken daarnaast dat de EU27 klaar staan om meteen na de ondertekening van het terugtrekkingsakkoord voorbereidingen te treffen opdat de onderhandelingen over de nieuwe relatie zo snel mogelijk na de Britse terugtrekking uit de EU kunnen starten.

Over de *backstop* bevestigen de conclusies dat deze een «verzekeringspolis» vormen om een harde grens op het Ierse eiland te voorkomen en de integriteit van de interne markt te bewaren. De EU is vastbesloten snel aan een nieuw akkoord te werken waarmee ook een harde grens wordt voorkomen, zodat de *backstop* niet in werking hoeft te treden. De conclusies onderstrepen dat, mocht dit onverhoopt toch gebeuren, de *backstop* slechts tijdelijk van toepassing zou zijn, tenzij en totdat er een ander akkoord voor in de plaats komt dat een harde grens voorkomt. In dat geval zou de EU haar uiterste best doen om snel een akkoord uit te onderhandelen en te sluiten om de *backstop* te vervangen, en zou hetzelfde van het VK verwachten.

Ten slotte riep de ER artikel 50 op om op alle niveaus de voorbereidingen op de gevolgen van het vertrek van het VK uit de Unie te intensiveren», en daarbij rekening te houden met alle mogelijke scenario's.

Eurotop

En marge van de ER heeft een Eurotop plaatsgevonden, ter opvolging van de Eurotop van 29 juni jongstleden. De afgelopen maanden is deze Eurotop voorbereid door de Eurogroep.

Tijdens de Eurogroep van 3 december jl. is overeenstemming bereikt over de volgende documenten: (1) een generiek rapport van de Eurogroep aan regeringsleiders over de EMU, (2) een «*term sheet*» over de hervorming van het Europese Stabiliteitsmechanisme (ESM) en (3) een «*terms of reference*» (ToR) over de vormgeving van de achtervang van het gemeenschappelijke afwikkelingsfonds. U bent hier via het verslag van de Eurogroep (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1560) over geïnformeerd.

De regeringsleiders hebben de *term sheet* over de hervorming van het ESM en de ToR over de vormgeving van de achtervang van het gemeenschappelijke afwikkelingsfonds, zoals overeengekomen door de Eurogroep, bekrachtigd. De overeenkomst bevat, zoals toegelicht in het verslag van de Eurogroep, veel punten op het gebied van het ESM en de Bankenunie waarvoor Nederland zich de afgelopen maanden hard heeft gemaakt en die de eurozone versterken. Nederland heeft tijdens de Eurotop opnieuw de noodzaak van risicoreductie in relatie tot de mogelijke eerdere inwerkingtreding van de achtervang van het gemeenschappelijke afwikkelingsfonds benadrukt. Ook heeft Nederland het belang hiervan benadrukt voor inwerkingtreding eind 2023.

Het grootste discussiepunt tijdens de Eurotop was een instrument voor convergentie en concurrentievermogen voor eurolanden, waar de Eurogroep om nadere *guidance* van regeringsleiders had gevraagd. De regeringsleiders hebben de Eurogroep gemandateerd om, in de context van het MFK, werk voort te zetten met betrekking tot de vormgeving, implementatie en timing van een budgettair instrument voor convergentie en concurrentievermogen voor de eurolanden. Landen die deelnemen aan het wisselkoersmechanisme «ERM II» kunnen participeren op vrijwillige basis.

Het instrument voor convergentie en concurrentievermogen zal onderdeel uitmaken van de EU-begroting, complementair zijn aan andere instrumenten, en onderhevig zijn aan voorwaarden en strategische aansturing vanuit de lidstaten. Het instrument zal tot stand komen op basis van de normale, communautaire wetgevingsprocedure, op basis van het relevante Commissievoorstel, indien nodig aangepast. De omvang van het instrument zal worden bepaald in de context van het MFK. In het voorjaar van 2019 dient er overeenstemming te worden bereikt over de kenmerken van het instrument.

Nederland kan instemmen met dit mandaat voor de Eurogroep. Voor Nederland was van belang dat er geen mandaat werd gegeven om een instrument uit te werken voor stabilisatie, al dan niet op basis van het bestaande Commissievoorstel, dat het instrument onderdeel is van het MFK en dat gebruik zal worden onderworpen aan strenge voorwaarden. Met een dergelijk instrument kan invulling worden gegeven aan de door Nederland gewenste koppeling tussen de EU-begroting en hervormingen die nationale economieën toekomstbestendig maken, zoals uiteengezet in het regeerakkoord. Volgens Nederland zou het Commissievoorstel voor het hervormingsondersteuningsprogramma, in het bijzonder de zogenoemde *reform delivery tool*, daarbij als basis kunnen dienen. Zoals bekend is Nederland geen voorstander van een nieuw eigen middel. Tot slot moeten nieuwe instrumenten worden ingepast onder een strak MFK-plafond.