
Vergaderjaar 2019–2020

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

BF

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2019

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan voor de Raad Algemene Zaken van 10 december 2019.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

GEANNOTEEERDE AGENDA RAAD ALGEMENE ZAKEN VAN 10 DECEMBER 2019

Op dinsdag 10 december 2019 vindt de Raad Algemene Zaken in Brussel plaats. Op de agenda staan de volgende onderwerpen: Meerjarig Financieel Kader, voorbereiding van de Europese Raad van 12–13 december, het Europees Semester, het Commissie Werkprogramma 2020, Uniewaarden Hongarije, Stand van zaken rechtsstaat Polen en hybride dreigingen (A-punt). De Minister van Buitenlandse Zaken is voornemens deze Raad bij te wonen.

Meerjarig Financieel Kader

De Raad zal spreken over het MFK op basis van een nog te verspreiden, nieuwe versie van de «negotiating box», het onderhandelingsdocument dat de basis vormt voor onderhandelingen in de Europese Raad. Dit document wordt door het Finse voorzitterschap op verzoek van de ER aangepast en zal voor het eerst een uitgavenplafond voorstellen, alsmede budgetten voor de verschillende uitgavencategorieën («headings»). Mogelijk zal ook voor een aantal grote fondsen en programma's een vastleggingenplafond worden voorgesteld. Verder zal een poging worden gedaan om het aantal punten waarover nog geen overeenstemming is, terug te brengen. Daartoe zullen op verschillende plekken in het document opties of blokhaken worden geschrapt, met als doel de tekst te stroomlijnen. Naar verwachting wordt dit document op 29 november, dus na het Algemeen Overleg Raad Algemene Zaken, met de Raad gedeeld. De Tweede Kamer zal in aanloop naar de Europese Raad van 12–13 december een kabinetsappreciatie van de «negotiating box» ontvangen. Hierbij staat het uitgangspunt van een modern en financieel houdbaar MFK dat de lasten eerlijk verdeelt, centraal. Deze positie, die de basis zal zijn voor de Nederlandse inbreng in de RAZ, is vervat in de kabinetsappreciatie van de Commissievoorstellen voor het nieuwe MFK (Kamerstukken 21 501-20, nr. 1349 en nr. 1379) en de BNC-fiches van de onderliggende wetgevingsvoorstellen.

De posities binnen de Raad ten aanzien van zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten liggen nog dusdanig ver uit elkaar, dat de kans op een spoedig akkoord gering is. Voor het kabinet geldt dat kwaliteit boven snelheid gaat. Op 4 december wordt de Tweede Kamer in een technische, besloten briefing nader geïnformeerd over het MFK.

Vorbereiding Europese Raad 12–13 december

In navolging van de eerste bespreking in de Raad Algemene Zaken van 19 november zal de Raad spreken over de inhoudelijke voorbereidingen van de Europese Raad (ER) van 12–13 december. Dit is de eerste Europese Raad onder het voorzitterschap van de nieuwe voorzitter, de heer Charles Michel, die op 1 december zal aantreden. Naar verwachting zal hij tijdens de Europese Raad kort ingaan op zijn voornemens hoe het voorzitterschap vorm te geven. Op de agenda van de Europese Raad staat allereerst een bespreking van de EU lange termijn strategie voor klimaat, met als doel een akkoord te bereiken op de klimaatneutraliteitsdoelstelling voor 2050. Daarnaast zal de ER inhoudelijk spreken over de onderhandelingen rond het Meerjarig Financieel Kader. Daarnaast buigt de ER zich zoals gebruikelijk over actuele buitenlandse onderwerpen, waaronder de zesmaandelijkse verlenging van de sectorale sancties tegen Rusland. Mogelijk worden de directieleden van de Europese Centrale Bank benoemd; dit is nog tentatief. Ook zal er een Eurotop plaatsvinden, waar er gesproken zal worden over het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), het budgettaire instrument voor convergentie en concurrentievermogen voor de eurozone (BICC) en de voortgang m.b.t. het opstellen van een «roadmap» voor een

Europees Depositogarantiestelsel (EDIS). Tot slot zal er, tegen de achtergrond van de verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk op 12 december 2019, mogelijk ook een Europese Raad in Artikel 50 samenstelling plaatsvinden.

De voorbereidingen van de Europese Raad bevinden zich op het moment van schrijven nog in een vroege fase. De agenda kan dus nog wijzigen. Via de geannoteerde agenda van de Europese Raad wordt uw Kamer nader geïnformeerd over de inzet van het kabinet.

Europees Semester

Het Finse EU-voorzitterschap en het inkomend Kroatische EU-voorzitterschap zullen een «roadmap» voor het Europees Semester 2020 presenteren. De «roadmap» zet de bespreking van het Europees Semester in de relevante vakraden uiteen, zoals de gebruikelijke jaarlijkse bespreking van de EU-groeiprioriteiten tussen december en maart en de bespreking van de land-specifieke aanbevelingen in de relevante Raden in juni. De «roadmap» en het herfstpakket zijn nog niet beschikbaar; de verlate publicatie hangt samen met de uitgestelde installatie van de nieuwe Europese Commissie. Naar verwachting zal de Commissie op 17 december het herfstpakket met o.a. haar jaarlijkse analyse van prioriteiten voor economische groei («Annual Growth Survey») en de eurozone-aanbevelingen presenteren. Dit vormt doorgaans het startschot van het Europees Semester.

Wel heeft de Commissie kenbaar gemaakt, voortbouwend op de politieke richtlijnen van de inkomende Commissievoorzitter, dat zij de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de VN in het Europees Semester integreren. Het kabinet vindt het belangrijk dat er een overkoepelende EU-SDG-implemteratiestrategie komt (motie Asscher-Jetten), en dat hierbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van bestaande beleidsinstrumenten, waaronder mogelijk ook het Europees Semester. Momenteel heeft de Commissie nog geen voorstel hiertoe gepresenteerd. Het kabinet ziet hier mogelijkheden voor en wacht af of en hoe de nieuwe Commissie hier invulling aan zal geven. Het kabinet onderstreept het belang van het Europees Semester als een coördinatie-instrument voor economisch en arbeidsmarktbeleid. Ook blijft het kabinet zoeken naar mogelijkheden voor versterking van het Semester en, zoals opgenomen in het regeerakkoord, aandacht vragen voor een versterking van de koppeling tussen de EU-fondsen en het Semester.

Commissie Werkprogramma 2020

Het doel van deze bespreking is een gedachtewisseling door de Raad over wetgevende initiatieven voor 2020. Ook zal gesproken worden over een meerjarige planning. Mogelijk is het Commissie Werkprogramma op 10 december verschenen. Als dat zo is, dan zal dat ook besproken worden. Nederland zal hierbij de prioriteiten uit de Strategische Agenda benadrukken, inclusief de aandacht voor het functioneren van de Unie. Verder zal Nederland het idee voor een meerjarige planning verwelkomen: dit vergroot de voorspelbaarheid en inhoudelijke focus wat ten goede komt aan de implementatie van de Strategische Agenda.

Uniewaarden – Hongarije

De Raad zal Hongarije voor de tweede keer horen in het kader van de door het Europees Parlement op 12 september 2018 geïnitieerde artikel 7(1)-procedure. In deze procedure kan door de Raad, na goedkeuring van het Europees Parlement en met een meerderheid van vier vijfden van zijn leden, worden geconstateerd dat sprake is van een duidelijk gevaar voor

ernstige schending van de Uniewaarden (artikel 2 VEU). Alvorens de Raad deze constatering kan doen, dient de betrokken lidstaat te worden gehoord. Nederland is voorstander van deze tweede hoorzitting, die een thematische zal zijn. Nederland zal, in goede afstemming met gelijkgezinde lidstaten, Hongarije nader bevragen over enkele specifieke thema's, die nog geselecteerd zullen worden. Nederland maakt zich zorgen over de ontwikkelingen ten aanzien van democratie, rechtsstaat en grondrechten in Hongarije. Daarbij gaat het onder meer om de pluriformiteit van de media, de academische vrijheid en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Inzet van Nederland en gelijkgezinde lidstaten is dat Hongarije zo spoedig mogelijk tegemoet komt aan de bestaande zorgen. Van de rechtsstatelijke en democratische beginselen die aan iedere vrije samenleving ten grondslag behoren te liggen, kan geen afstand worden gedaan; zij dienen door alle EU-lidstaten te worden gerespecteerd.

Stand van zaken rechtstaat Polen

De Europese Commissie zal de stand van zaken inzake de rechtsstaat in Polen toelichten in het kader van de artikel 7-procedure. Dit is een vervolg van de bespreking tijdens de RAZ van september en staat op de agenda op verzoek van de Commissie. Nederland verwelkomt de agendering van het onderwerp omdat de onafhankelijkheid van de Poolse rechterlijke macht onder druk staat en Polen niet alle bezwaren uit het met redenen omklede CIE-voorstel van 2017 heeft geadresseerd (o.a. tuchtregime voor rechters en samenstelling Raad voor de Rechtspraak). Recente relevante ontwikkeling op dit terrein is de uitspraak van het Hof van Justitie in Luxemburg. Het is de eerste zaak waarin het Hof prejudiciële vragen beantwoordde van de Poolse rechter die de onafhankelijkheid van de Poolse rechtspraak betreffen, in het bijzonder de tuchtrechtspraak van het Poolse Hooggerechtshof. Het Hof van Justitie sprak zich niet uit over de verenigbaarheid van de Poolse tuchtrechtspraak met het Unierecht, maar gaf de criteria voor de beoordeling daarvan. Voor deze criteria sloot het Hof van Justitie aan bij de relevante rechtspraak van het EHRM over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. De verwijzende Poolse rechter dient nu te beoordelen of de tuchtkamer van het Poolse Hooggerechtshof voldoet aan de criteria uit de uitspraak. Als dat niet het geval is moet de wet die tuchtkamer betreft buiten toepassing worden gelaten, zodat het geschil kan worden beslecht door een rechterlijke instantie die wel voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Hybride dreigingen

De Raad Algemene Zaken is voornemens, als A-punt op de agenda, raadsconclusies aan te nemen over de volgende stappen die de EU wil zetten om hybride dreigingen tegen te gaan. Deze stappen vormen een verdere uitwerking van het EU «Gezamenlijk Kader voor de Bestrijding van Hybride Bedreigingen» (2016), de «Mededeling Weerbaarheid Vergroten, Versterken Capaciteiten om Hybride Dreigingen aan te pakken» (2018) en het «Actieplan tegen Desinformatie» (2018). Deze volgende stappen vallen daarmee binnen de reeds bestaande beleidslijnen en de Nederlandse wens om de samenwerking tussen de verschillende EU instellingen te verbeteren om zo de onderwerpen met de noodzakelijke samenhang te kunnen adresseren. Concreet gaat het o.a. om het verbeteren van de weerbaarheid van de Europese Unie en haar lidstaten tegen hybride dreigingen en desinformatiecampagnes, het meer gecoördineerd inzetten van bestaande agentschappen en mechanismes voor detectie, en het verbeteren van het situationeel bewustzijn.

Toezegging

Met deze geannoteerde agenda wordt tevens uitvoering gegeven aan de toezegging die is gedaan tijdens het AO RAZ van 14 november jl. om de Kamer schriftelijk te informeren over de mogelijke juridische consequenties indien het Verenigd Koninkrijk (VK) geen Commissaris in de nieuwe Europese Commissie zou afvaardigen.

De Raad heeft op 25 november 2019, in overeenstemming met de aanstaande voorzitter van de Commissie, een besluit genomen tot vaststelling van de lijst van personen die hij voorstelt tot lid van de Commissie te benoemen (DP 12763/19). Na de eerdere verkiezing door het Europees Parlement van Von Der Leyen als voorzitter van de Commissie op 16 juli jl., en de benoeming door de Europese Raad van Borrell Fontelles als hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid op 5 augustus jl., gaat het hier om de lijst met overige Commissarissen. De vaststelling van deze lijst door de Raad maakt het mogelijk voor het Europees Parlement om de Commissie op 27 november as. als college goed te keuren (op grond van artikel 17(7) VEU). Na deze goedkeuring kan de Europese Raad de Commissie met een verzwaarde gekwalificeerde meerderheid van stemmen benoemen, als gevolg waarvan de Commissie op 1 december aan kan treden.

Op de door de Raad vastgestelde lijst staat geen Britse Commissaris. Dit is een uitzonderlijke situatie, veroorzaakt door het feit dat het VK geen kandidaat heeft voorgedragen. De Raad acht het gezien de hieronder beschreven omstandigheden gerechtvaardigd dat ondanks het ontbreken van een Britse kandidaat op de lijst toch wordt overgegaan tot benoeming van de Commissie.

De Britse regering is verschillende keren door verkozen voorzitter van de Commissie Von Der Leyen uitgenodigd om een kandidaat voor de volgende Commissie voor te dragen. Dat het VK hiertoe op grond van de EU Verdragen verplicht is, staat niet ter discussie en wordt door de Britse regering erkend. Aan deze plicht is ook uitdrukkelijk herinnerd in het besluit van de Europese Raad (in artikel 50 samenstelling) van 29 oktober jl., genomen in overeenstemming met het VK, waarmee het VK lidmaatschap van de Unie is verlengd tot en met 31 januari 2020 (zie overweging 11 bij het verlengingsbesluit).¹

Naar aanleiding van het genoemde verlengingsbesluit van 29 oktober is het VK per brief van 6 november opnieuw door Von Der Leyen uitgenodigd om een kandidaat voor te dragen. Deze uitnodiging is door Von Der Leyen per brief van 12 november herhaald. Bij brief van 13 november heeft de Britse regering de Commissie geïnformeerd dat het niet in staat is om een kandidaat Commissaris voor te dragen gezien de algemene verkiezingen in het VK van 12 december. Na bestudering van de brief heeft de Commissie op 14 november besloten om een inbreukprocedure tegen het VK te starten vanwege het niet nakomen van zijn verdragsverplichtingen. De Commissie heeft het VK een ingebrekestelling gestuurd en daarbij aan het VK gevraagd om op uiterlijk 22 november zijn opmerkingen te maken.

De Europese Raad heeft, met instemming van het VK, steeds benadrukt dat een verlenging van het VK lidmaatschap van de Unie het normale functioneren van de Unie en haar instellingen niet mag ondermijnen (zie overweging 11 bij het hierboven genoemde ER artikel 50 verlengingsbesluit, en overweging 10 bij het eerdere ER artikel 50 besluit van 11 april tot

¹ Besluit (EU) 2019/1810 van de Europese Raad, vastgesteld in overeenstemming met het Verenigd Koninkrijk, van 29 oktober 2019 tot verlenging van de in artikel 50, lid 3, VEU bedoelde termijn (PB L 278I van 30.10.2019, blz. 1–3).

verlenging van het VK lidmaatschap tot en met 31 oktober 2019).² Het zou dan ook onacceptabel zijn als het VK door een aanhoudende weigering om een kandidaat voor te dragen het functioneren van de instellingen zou kunnen ondermijnen, door te verhinderen dat de Commissie wordt benoemd. Zodra het VK voldoet aan zijn verdragsverplichting om een kandidaat voor te dragen, kan de VK Commissaris alsnog worden benoemd. De Raad merkt in dit verband op dat na de benoeming van de Commissie artikel 246, tweede alinea, VWEU hierop van toepassing zal zijn.

Juridische risico's ten aanzien van de rechtmatigheid van besluiten genomen door een Commissie met daarin 27 Commissarissen zijn niet geheel uit te sluiten. Het uitgangspunt is immers dat de Commissie bestaat uit een gelijk aantal leden als het aantal lidstaten (artikel 17(5) VEU en het Besluit van de Europese Raad betreffende het aantal leden van de Europese Commissie van 22 mei 2013).³ Een definitieve bevestiging van deze rechtmatigheid kan alleen door het EU Hof van Justitie worden gegeven, en het is inderdaad niet uitgesloten dat het EU Hof vroeg of laat gevraagd zal worden hierover te oordelen. Het kabinet heeft, gelet op bovenstaande overwegingen en de zorgvuldige wijze waarop het Raadsbesluit tot stand is gekomen, het vertrouwen dat het EU Hof in voorkomend geval zal bevestigen dat de Commissie rechtmatig is benoemd en dat de besluiten van deze Commissie rechtsgeldig zijn.

² Besluit (EU) 2019/584 van de Europese Raad, vastgesteld in overeenstemming met het Verenigd Koninkrijk, van 11 april 2019 tot verlenging van de in artikel 50, lid 3, VEU bedoelde termijn (PB L 101 van 11.4.2019, blz. 1).

³ Besluit (EU) 2013/272 van de Europese Raad van 22 mei 2013 betreffende het aantal leden van de Europese Commissie (PB L 165 van 18.6.2013, blz. 98).