

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1672

Vragen van het lid **Sjoerdsma** (D66) aan de Minister van Buitenlandse Zaken over de brief die Ministers oproept om van de EU een sterkere geopolitieke speler te maken (ingezonden 21 januari 2020).

Antwoord van Minister **Blok** (Buitenlandse Zaken) (ontvangen 10 februari 2020).

Vraag 1

Klopt het dat u op 9 december 2019, samen met uw collega-Ministers van Buitenlandse Zaken van de Europese Unie, een brief hebt ontvangen van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, Josep Borrell?¹

Antwoord 1

Voorafgaand aan de RBZ van 9 december jl. heeft Hoge Vertegenwoordiger Josep Borrell inderdaad een brief (gedateerd 5 december 2019) gestuurd aan de EU Ministers van Buitenlandse Zaken.

Vraag 2

Klopt het dat de Hoge Vertegenwoordiger in deze brief de Ministers oproept om van de EU een sterkere geopolitieke speler te maken?

Antwoord 2

In lijn met de «Geopolitieke Commissie» die Commissievoorzitter Von der Leyen voor ogen heeft, pleit Hoge Vertegenwoordiger Borrell voor een sterke rol van de EU op het wereldtoneel, waarbij de EU strategischer, assertiever en eensgezinder moet worden. Hij stelt daarbij vast dat het interne en het externe beleid van de EU naadloos op elkaar aan moeten sluiten, waarbij we ook de macht van de EU als grootste interne markt moeten durven gebruiken.

Vraag 3

Hoe apprecieert u deze brief? Bent u het eens met het pleidooi van de Hoge Vertegenwoordiger?

¹ Politico.eu, 10 december 2019, «Borrell urges EU to be foreign policy «player, not the playground»» (<https://www.politico.eu/article/on-foreign-policy-josep-borrell-urges-eu-to-be-a-player-not-the-playground-balkans/>)

Antwoord 3

De brief van de Hoge Vertegenwoordiger is geheel in lijn met het Nederlands beleid om Europese belangen alsmede normen en waarden zoals rechtsstaat, democratie en vrijheid te beschermen, zowel bilateraal als multilateraal. De EU zal in deze multipolaire wereld daartoe een actievere rol op moeten eisen om het hoofd te bieden aan tendensen die deze normen en waarden trachten uit te hollen. Vanwege de geopolitieke machtsverschuivingen is de noodzaak van een eensgezinde EU relevanter dan ooit. Dat is ook waar de Lidstaten zich in het EU Verdrag toe verplicht hebben. De kracht van de EU zit in haar economische macht (grootste interne markt van de wereld) en handelsbeleid, in de ontwikkelingssamenwerking (de EU is met haar lidstaten de grootste donor wereldwijd) en in de waarden waar de EU voor staat. Een meer coherente en geïntegreerde inzet van alle beschikbare instrumenten is nodig om de EU als een geopolitieke speler neer te kunnen zetten.

Vraag 4

Klopt het dat in de brief geen verwijzing wordt gemaakt naar de voorstellen als neergelegd in Commissievoorstel COM(2018) 647, specifiek op het gebied van efficiëntere besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid van de EU, namelijk het introduceren van besluitvorming via gekwalificeerde meerderheid op bepaalde terreinen van het buitenlandbeleid?

Antwoord 4

Hoge Vertegenwoordiger Borrell maakt in zijn brief inderdaad geen verwijzing naar de Commissiemededeling over efficiëntere besluitvorming voor het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB), waarin de optie van invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op bepaalde deel terreinen van het GBVB wordt genoemd.

Vraag 5

Klopt het dat de voorzitter van de Europese Commissie in de Political Guidelines van haar voorzitterschap, en in haar *mission letter* aan de Hoge Vertegenwoordiger, heeft aangegeven dat er meer via gekwalificeerde meerderheid besloten zal moeten worden in het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) als de Europese Unie een wereldspeler wil zijn?

Antwoord 5

Zowel in de *Political Guidelines* van haar voorzitterschap als in haar *mission letter* aan Hoge Vertegenwoordiger Borrell legt Commissievoorzitter Von der Leyen inderdaad focus op snelheid en efficiëntie. Zij zet daarbij in op besluitvorming per gekwalificeerde meerderheid op bepaalde terreinen in het GBVB om een optimaal functionerende en slagvaardige EU te borgen.

Vraag 6

Klopt het dat u in uw brief, die u samen met de Ministers van Buitenlandse Zaken van Tsjechië en Denemarken schreef aan de Hoge Vertegenwoordiger, ook bepleitte dat de Raad in deel terreinen van het GVDB bij meerderheid zou moeten kunnen besluiten?²

Antwoord 6

Voorafgaand aan de RBZ van 9 december jl. heb ik samen met mijn Tsjechische en Deense collega een opiniestuk opgesteld om aandacht te vragen voor een effectiever GBVB. In dit opiniestuk werden diverse suggesties gedaan ter versterking van het GBVB. Het betrof onder meer het voorstel om actiever gebruik te gaan maken van het middel van constructieve onthouding, waar de Commissie in bovengenoemde Mededeling ook naar verwees. Gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming maakte geen onderdeel uit van het opiniestuk. Dit laat onverlet dat het kabinet het onderwerp aan de orde zal blijven stellen in de context van de discussie over het versterken en versnellen van het GBVB, langs lijnen van het BNC-fiche³ dat het kabinet op

² Politico.eu, 10 december 2019, «How to revamp EU foreign policy» (<https://www.politico.eu/article/how-to-revamp-eu-foreign-policy-josep-borrell/>)

³ Kamerstuk 22 112, nr. 2714

19 oktober 2018 naar de Kamer stuurde. Het invoeren van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming is wat het kabinet betreft overigens geen doel op zich. Het is een middel om de discussie over de toenemende verlamming in het besluitvormingsproces te voeren en lidstaten te wijzen op hun verplichtingen en verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de Verdragen, waaronder het actief en onvoorwaardelijk ondersteunen van het GBVB in de geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit (zie artikel 24.3 VEU).

Vraag 7

Bent u bekend met de grote hoeveelheid resoluties van het Europees parlement die oproepen tot meer efficiënte besluitvorming binnen het GVDB door het introduceren van besluitvorming via gekwalificeerde meerderheid, waaronder de resoluties van 16 februari 2017 (2014/2248(INI)), 13 december 2017 (2017/2121(INI)), 12 december 2018 (2018/2097(INI)), 13 februari 2019 (2018/2094(INI)) en 15 januari 2020 (2019/2136(INI))?

Antwoord 7

Ja.

Vraag 8

Kunt u aangeven wat de huidige stand van zaken is in de onderhandelingen over Commissievoorstel COM(2018) 647, specifiek op het gebied van besluitvorming in het GVDB?

Antwoord 8

Ik benadruk graag dat het om een *Commissiemededeling* ging, niet om een formeel *Commissievoorstel*. De Commissie heeft immers geen initiatiefrecht als het gaat om de besluitvormingsprocedures binnen de Raad. De Mededeling diende enkel ter inspiratie van regeringsleiders die in het voorjaar van 2019 een discussie voerden over de Strategische Agenda van de Unie voor de periode 2019–2024. In de nieuwe Strategische Agenda, die inmiddels werd vastgesteld, wordt in dit verband gesteld dat het GBVB en het GVDB van de EU sneller moeten kunnen inspelen op ontwikkelingen, zij actiever moeten worden en beter worden gekoppeld aan de andere domeinen van de externe betrekkingen. Er zijn door de voorzitter van de Europese Raad voornamelijk geen voorstellen gedaan om daadwerkelijk tot de invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming binnen het GBVB over te gaan.

Vraag 9

Welke obstakels zijn er binnen de Raad op dit dossier?

Antwoord 9

Het GBVB is van oudsher een terrein waar veel 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.

Vraag 10

Kunt u het krachtenveld binnen de Raad op dit dossier schetsen?

Antwoord 10

Het debat hieromtrent wordt al geruime tijd met afwisselende intensiteit gevoerd.

Zo zinspeelden Bondskanselier Merkel en President Macron in juni 2018 in de zogenoemde Meseberg-verklaring op besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid van stemmen binnen het GBVB. Vele landen staan, net als Nederland, open voor die discussie. De kans dat dit evenwel leidt tot een aanpassing van de procedures, acht het kabinet – gelet op de unanimitéitsbesluitvorming daarover – klein.

Vraag 11

Op welke termijn verwacht u dat er serieuze stappen gezet zullen worden om besluitvorming op dit gebied efficiënter te maken?

Antwoord 11

Het kabinet ziet besluitvorming per gekwalificeerde meerderheid als een middel tot een doel, namelijk om een sterker en slagvaardiger EU buitenlandbeleid te komen. Conform de kabinetsinzet in het eerder genoemde BNC-fiche heeft Nederland daartoe meerdere ijzers in het vuur. Gekwalificeerde meerderheid op deelreinen van het GBVB is er daar een van. Zo zet Nederland in op het versterken van de coördinatie tussen de verschillende EU Commissarissen en de Europese Dienst voor het Externe Optreden. Indien landen zich overduidelijk schuldig maken aan mensenrechtenschendingen acht het kabinet het van belang dat daaraan consequenties worden verbonden. Het kabinet zet zich er voor in dat de EU in dergelijke gevallen de inzet van alle instrumenten opnieuw overweegt.

Ook is het kabinet voorstander van een actieve rol van de Europese Raad op het gebied van het buitenlandbeleid. Daar moeten de lijnen worden uitgezet en de prioriteiten worden gesteld.

Het kabinet moedigt de nieuwe Commissie aan, inclusief Hoge Vertegenwoordiger Borrell en de nieuwe voorzitter van de Europese Raad, concrete stappen te nemen.

Vraag 12

Kunt u een aantal recente voorbeelden noemen waarin het unanimitieitsbegin-sel ertoe geleid heeft dat de Europese Unie een afgezwakte, of zelfs geen verklaring wist te formuleren op het gebied van mensenrechten?

Antwoord 12

Het is de afgelopen jaren in toenemende mate lastig gebleken in EU-verband mensenrechtenschendingen in derde landen scherp te veroordelen, zoals bijvoorbeeld in de context van de VN-mensenrechtenraad. In de Algemene Vergadering van de VN is het daarnaast voorgekomen dat op het laatste moment een EU-verklaring werd geblokkeerd ter ondersteuning van het werk van het *International Impartial Independent Mechanism for Syria*(IIIM). Ook met betrekking tot voor Nederland prioritair onderwerp als seksuele reproductieve en gezondheidsrechten blijkt het, door de opstelling van enkele lidstaten, in toenemende mate lastig om tot een ambitieuze EU-verklaring te komen die recht doet aan het EU-beleid op dit vlak.

Overigens dient te worden opgemerkt dat verklaringen, net als Raadsconclusies, zogenaamde «atypische handelingen» zijn waar het EU-verdrag niet in voorziet. Voor dergelijke atypische handelingen stelt het Verdrag geen formele besluitvormingsprocedures vast. Die moeten met consensus worden aangenomen. Eventuele invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming voor Raadsbesluiten binnen het GBVB biedt dus geen soelaas voor het vaststellen van EU-verklaringen op het gebied van mensenrechten.

Vraag 13

Kunt u een aantal recente voorbeelden noemen waarin het unanimitieitsbegin-sel ertoe geleid heeft dat de Europese Unie geen eensgezindheid wist te bereiken over het instellen of verlengen van sancties tegen individuen, organisaties of landen?

Antwoord 13

Hoewel het uiteindelijk gelukt is om overeenstemming te bereiken, hebben de onderhandelingen over het instellen van nieuwe sancties tegen bijv. Venezuela en Myanmar veel vertraging opgelopen door strikt vast te houden aan het unanimitieitsprincipe. Ook is er bijvoorbeeld in de EU nooit draagvlak geweest voor een formeel wapenembargo tegen Turkije n.a.v. de Turkse inval in Noordoost-Syrië. Ook de onderhandelingen over het EU-mensenrechtensanctieregime zouden waarschijnlijk eerder zijn afgerond als gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming zou zijn gehanteerd, want een lidstaat blokkeerde lang voortgang.

Vraag 14

Bent u het ermee eens dat het afstappen van besluitvorming via unanimitieit op deelreinen van het GVDB de slagvaardigheid van de Europese Unie ten goede zou komen, en de positie van de Europese Unie op het wereldtoneel zou versterken?

Antwoord 14

Zoals weergegeven in het BNC-fiche bij de Commissiemededeling over efficiëntere besluitvorming voor het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en in antwoorden op eerdere Kamervragen⁴, streeft het kabinet naar een optimaal functionerende en slagvaardige EU, zeker ook ten aanzien van het GBVB. Mede vanwege de veranderende geopolitieke en veiligheidscontext 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. Het kabinet onderschrijft daarbij de lezing van de Commissie dat de unanimitéitspraktijk 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.

Gekwalificeerde meerderheid kan een middel zijn om de ambities te bereiken die de Unie op het gebied van het GBVB heeft te bereiken. Maar gekwalificeerde meerderheid is wat het kabinet betreft geen doel op zich. Het doel van een slagvaardige EU kan ook bereikt worden door lidstaten op hun verantwoordelijkheden te wijzen inzake het Verdrag en hen bijvoorbeeld op te roepen zich te onthouden van stemmen in plaats van die besluitvorming te blokkeren. Die mogelijkheid bestaat al en Nederland roept andere lidstaten er dan ook toe op hier actiever gebruik van te maken.

Het kabinet hecht er in dit verband aan te benadrukken dat Nederland altijd zelfstandig zal kunnen besluiten over de uitzending van Nederlands personeel, omdat het EU-Verdrag besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid over inzet op militair- en defensieterrein expliciet uitsluit.

Vraag 15

Op welke wijze heeft u zich ingezet om uw Europese partners ervan te overtuigen om over te stappen op stemmen met gekwalificeerde meerderheid op deelterreinen van het GVDB?

Antwoord 15

Ik heb meerdere malen opgeroepen tot een inhoudelijke discussie met de andere 27 Ministers van Buitenlandse Zaken. Dat doe ik plenair, zoals tijdens de Raad van december jl., maar ook bilateraal. Zo heb ik dit, en marge van de informele Raad in Helsinki, met destijds inkomend

EU-buitenlandvertegenwoordiger Borrell besproken en heb ik hem uitgenodigd hier tijdens zijn termijn werk van te maken. Dit heb ik nogmaals benadrukt in het recente gesprek dat ik met hem had tijdens mijn bezoek aan Brussel op 8 januari jl. Ook in mijn gesprekken met andere Ministers van Buitenlandse zaken, zoals in mijn recente gesprekken met mijn Duitse, Hongaarse en Italiaanse collega's, breng ik het onderwerp steevast ter sprake. Mede dankzij de Nederlandse inzet is het versterken van het EU buitenlandbeleid prominent in de Strategische Agenda van de Europese Raad gekomen voor de komende vijf jaar en benoemde de nieuwe Commissievoorzitter Von der Leyen het als één van haar hoofdprioriteiten.

Vraag 16

Op welke wijze bent u van plan zich het komende jaar in te zetten, om ervoor te zorgen dat besluitvorming door gekwalificeerde meerderheid, of desnoods via de introductie van onthouding, mogelijk wordt binnen deelterreinen van het GVDB?

Antwoord 16

Alleen als de EU en haar Lidstaten hun verantwoordelijkheden serieus nemen, kunnen we de rol van de EU op het wereldtoneel vergroten en de Europese belangen beter behartigen. Daarom wil ik mij de komende periode samen met de nieuwe Commissie, de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger en de nieuwe voorzitter van de Europese Raad hiervoor inzetten. Dit zal ik – zoals in eerdere jaren – zowel plenair als bilateraal doen.

Overigens is onthouding van stemmen zonder besluitvorming in de weg te staan, reeds mogelijk. Het EU-Verdrag voorziet al in deze mogelijkheid.

⁴ Kamerstuk 35 114, nr. A

Vraag 17

Bent u bereid dit onderwerp op te brengen en Europese partners op te roepen om vaart te maken met de besluitvorming van dit Commissievoorstel tijdens de komende vergaderingen van de Raad Buitenlandse Zaken? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 17

Zoals aangegeven in mijn antwoord op vraag 15 heb ik dit onderwerp reeds meerdere malen opgebracht, zoals plenair (tijdens de Raad Buitenlandse Zaken) maar ook bilateraal. Ook heb ik door middel van een opiniestuk dat ik opstelde samen met mijn Tsjechische en Deense collega, bij het aantreden van Hoge Vertegenwoordiger Borrell aandacht gevraagd voor de effectiviteit van het GBVB en de besluitvormingsprocedures. Ook tijdens de komende vergaderingen van Raad Buitenlandse Zaken zal ik, waar mogelijk, dit onderwerp op blijven brengen. Zoals ook in antwoord op vraag 8 aangegeven, ligt er overigens geen Commissievoorstel. De Raad gaat immers over haar eigen besluitvormingsprocedures. Het is aan de voorzitter van de Europese Raad om eventueel een voorstel in stemming te brengen om te komen tot gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op bepaalde deelterreinen van het GBVB. Daar is vooralsnog geen sprake van.

Vraag 18

Bent u bereid bilateraal contact op te nemen met lidstaten die nu nog negatief ten opzichte van dit voorstel gekeerd zijn? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 18

Ik hecht eraan te benadrukken dat er geen formeel voorstel op tafel ligt. De Commissiemededeling van 2018 diende enkel ter inspiratie van regeringsleiders in aanloop naar hun discussie over de nieuwe Strategische Agenda van de EU. Het is aan de voorzitter van de Europese Raad om eventueel een voorstel in stemming te brengen. Daar is vooralsnog geen sprake van. Dat gezegd hebbende en in lijn met het antwoord op vraag 15, breng ik het onderwerp steevast ter sprake in mijn bilaterale gesprekken met andere Ministers van Buitenlandse Zaken. Ik zal dit blijven doen, juist ook bij de lidstaten die nog negatief ten opzichte van dit onderwerp staan.

Vraag 19

Kunt u de Kamer over bovengenoemde stappen en de voortgang op dit dossier structureel blijven informeren?

Antwoord 19

De Kamer en ik spreken elkaar elke maand voorafgaand aan de Raad Buitenlandse Zaken, het forum waar dit onderwerp in Brussel wordt besproken. Het voorafgaande Algemeen Overleg is een goed moment om over dit onderwerp te blijven spreken.

Vraag 20

Kunt u deze vragen afzonderlijk beantwoorden?

Antwoord 20

Ja.