
Vergaderjaar 2019–2020

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1477

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2019

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister-President, de geannoteerde agenda aan voor de Europese Raad inclusief Art. 50 van 17 en 18 oktober 2019.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

GEANNOTEEERDE AGENDA VAN DE EUROPESE RAAD VAN 17 EN 18 OKTOBER 2019

Op 17 en 18 oktober vindt een Europese Raad plaats die zal spreken over het Meerjarig Financieel Kader, de Strategische Agenda, het klimaat en overige agendapunten. De concept-conclusies zijn via *delegates portal* toegankelijk (11953/19). Naast de reguliere ER vindt er een ER in Artikel 50 samenstelling plaats.

MFK

De Europese Raad sprak in juni jl. over de stand van zaken van de onderhandelingen over het EU Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 (MFK) en verzocht het Finse EU-voorzitterschap om de *negotiating box* (NB) te ontwikkelen met het oog op een MFK-akkoord voor het einde van het jaar.

Conform de ER-conclusies van juni jl.¹ wordt er tijdens de aankomende ER opnieuw over het MFK gesproken. Hiervoor heeft het voorzitterschap een discussienotitie opgesteld, die uw Kamer als vertrouwelijke bijlage bij deze brief ontvangt². De nu voorliggende discussienotitie komt grotendeels overeen met een eerdere versie, waarvan uw Kamer op 8 oktober jl. reeds een appreciatie ontving³.

Het voorzitterschap stelt voor de discussie tijdens de Europese Raad te richten op drie thema's: (1) de totaalomvang van het nieuwe MFK, inclusief de mate van begrotingsflexibiliteit en de factoren gerelateerd aan de financiering van het nieuwe MFK; (2) de balans tussen verschillende uitgavencategorieën binnen het nieuwe MFK en; (3) conditionaliteiten. Ten aanzien van de totaalomvang stelt het voorzitterschap een bandbreedte voor de onderhandelingen voor die een besparing op het Commissie-voorstel impliceert. Het kabinet acht substantiële besparingen noodzakelijk aangezien met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU de financiële draagkracht van de Unie afneemt en er ruimte gemaakt moet worden voor modernisering van het MFK. Het kabinet is van mening dat een MFK-totaalomvang van 1% van het EU27 BNI de Unie voldoende ruimte geeft om te investeren in nieuwe prioriteiten, resultaten te bereiken en de strategische agenda uit te voeren, mits scherpe keuzes worden gemaakt op alle beleidsterreinen. Het kabinet spant zich in voor een ambitieuze inhoudelijke modernisering van het MFK en richt zich op een sterkere reflectie van nieuwe prioriteiten zoals onderzoek en innovatie, veiligheid, migratie en klimaat, in combinatie met hervorming en bezuinigingen op het cohesiebeleid en gemeenschappelijk landbouwbeleid. Hiertoe zijn aanvullende bezuinigingen nodig ten opzichte van het voorstel van het voorzitterschap. Daarnaast hecht het kabinet zeer aan het verbinden van effectieve voorwaarden aan EU-uitgaven om zo beleidsprioriteiten en Europese waarden te waarborgen. In de voorzitterschapsnotitie komt de Nederlandse inzet voor versterkte prikkels op het vlak van rechtsstatelijkheid, migratie en klimaat duidelijk terug. Deze zijn voor het kabinet onlosmakelijk verbonden met een modern MFK. Ten aanzien van de financiering van de begroting is het voor het kabinet essentieel dat deze voorspelbaar, transparant en rechtvaardig is. Het kabinet is terughoudend over het voorstel voor afdrachten op basis van niet-gerecycled plastic verpakkingsmateriaal. Deze grondslagen sluiten weliswaar aan bij de klimaatdoelstellingen van het kabinet, maar komen de transparantie en

¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/39922/20-21-euco-final-conclusions-en.pdf>

² Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2051

vereenvoudiging van de financiering van de EU-begroting niet ten goede. Nederland zet in op een MFK en een Eigen Middelenbesluit die gezamenlijk leiden tot een rechtvaardige verdeling van de lasten.

Daarnaast presenteerde de Europese Commissie op 9 oktober jl. een Mededeling⁴ over de MFK-onderhandelingen als bijdrage aan de discussie door de Europese Raad. De Europese Commissie dringt aan op snelle besluitvorming en pleit voor een totaalplafond dat de EU in staat stelt om de Strategische Agenda en haar prioriteiten te verwezenlijken. Daarbij beschouwt de Europese Commissie haar voorstel van mei 2018 als een realistische basis. De Europese Commissie gaat tevens in op de stappen om de EU-begroting te moderniseren en de koppeling met prioriteiten zoals klimaat, migratie, en nationale hervormingen te versterken. Bovendien vindt de Europese Commissie het essentieel dat het instrumentarium wordt versterkt om de EU-begroting te beschermen tegen rechtsstatelijke tekortkoming in lidstaten. Tot slot verwijst de Europese Commissie naar haar voorstellen om de inkomstenkant van de EU-begroting te herzien, waaronder de voorgestelde invoering van nieuwe eigen middelen en de uitfasering van kortingen. Aangezien de Europese Commissie in de Mededeling geen nieuwe voorstellen doet of anderszins een gewijzigde positie inneemt, verwijst het kabinet naar de hierboven beschreven inzet en kabinetsappreciaties⁵ van de bestaande Commissievoorstellen als reactie op de Mededeling. Nederland zal zich tijdens de Europese Raad conform deze inzet uitspreken.

Institutioneel

Strategische Agenda

De Europese Raad bespreekt de stand van zaken van de implementatie van de Strategische Agenda. Voorgedragen voorzitter van de Europese Commissie Ursula von der Leyen is uitgenodigd om de prioriteiten van de Europese Commissie voor de komende vijf jaar toe te lichten. Nederland zet zich in om te komen tot een adequate inter-institutionele programmering voor de komende jaren op de beleidsprioriteiten conform de Strategische Agenda. Nederland richt zich daarbij op migratie, veiligheid, een sterke en duurzame economie die bescherming biedt, klimaat en een EU die Europese waarden en belangen in het buitenland veiligstelt. Overkoepelend daarbij is aandacht nodig voor het verbeteren van het functioneren van de EU, met o.a. respect voor de democratische rechtsstaat, effectieve en efficiënte instellingen en transparantie. Het is aan de nieuwe Europese Commissie om voorstellen te doen om de doelen van de Strategische Agenda te halen.

Nederland zal onder andere het belang benadrukken van een krachtige agenda ter verbetering van de interne markt en om oneerlijke concurrentie op de interne markt aan te pakken, bijvoorbeeld als die veroorzaakt wordt door bedrijven die staatssteun uit derde landen ontvangen. Nederland ziet mogelijkheden dit laatste te adresseren door voort te bouwen op het huidige onafhankelijke mededingings- en staatssteun kader en zal hierover het gesprek met de Europese Commissie en diverse lidstaten voortzetten.

Benoeming President Europese Centrale Bank

De Europese Raad zal het besluit bekrachtigen (alleen eurolanden stemmen met *qualified majority voting* -QMV-) om Christine Lagarde te

⁴ COM(2019) 456, Time to decide on the Union's Financial Framework for 2021–2027

⁵ Kamerstuk 21 501-20, nrs. 1349 en 1379

benoemen tot president van de Europese Centrale Bank (ECB). De Ecofin Raad van 9 juli jl. nam hiertoe unaniem een aanbeveling aan (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1618). De Bestuursraad van de ECB en het Europees parlement hebben eveneens steun uitgesproken voor de voordracht van mevrouw Lagarde. Hiermee wordt het benoemingsproces formeel afgerond en zal zij op 1 november a.s. aantreden. Het kabinet steunt de benoeming van mw. Lagarde.

Klimaat

De Europese Raad zal spreken over het klimaat naar aanleiding van de recente VN klimaattop van 23 september jl. en ter voorbereiding van de COP25 in Santiago in december.

Nederland is voorstander van een ambitieus Europees klimaatbeleid en een sterke Europese inzet in het mondiale klimaatdebat. Nederland streeft naar het bereiken van een akkoord in de Europese Raad over het doel van een klimaatneutrale Unie in 2050 en zal zich hier tijdens de Europese Raad over uitspreken. In de Europese Raad is, mede door de inzet van Nederland en andere gelijkgezinde landen, al duidelijk vooruitgang geboekt. In de Europese Raad van juni jl. steunden bijna alle EU-lidstaten het jaartal van 2050 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1468). Weerstand komt momenteel alleen nog van enkele Oost-Europese landen. Zij wijzen op de economische en sociale kosten van de transitie en willen meer onderzoek naar hoe de doelstellingen gehaald kunnen worden. Nederland streeft er naar om in de Europese Raad van december tot een akkoord te komen.

Nederland zet zich met andere landen uit de kopgroep van ambitieuze EU-lidstaten ook in voor het aanscherpen van het huidige 2030-doel van ten minste 40% CO₂-reductie naar 55%. Een tijdig ingezette, geleidelijke transitie kan immers helpen om de kosten ervan te beperken. Nederland is van mening dat de EU ook moet aangeven bij de VN dat zij haar nationaal bepaalde bijdrage (*nationally determined contributions*; NDC) in 2020 zal aanscherpen naar 55% CO₂ reductie in 2030. Ook hier is voortgang geboekt. De nieuwe Europese Commissie steunt het ophogen van het 2030-doel naar 55% en inmiddels hebben ook een achttal landen zich expliciet daarvoor uitgesproken (Frankrijk, Spanje, Portugal, Luxemburg, Denemarken, Zweden, Letland en Nederland).

Daarnaast steunt Nederland een ambitieuze *European Green Deal* die de Europese Commissie in de eerste 100 dagen wil aannemen. Als onderdeel van de *European Green Deal* heeft de voorgedragen voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, een *just transition fund* aangekondigd om de sociaaleconomische gevolgen van de transitie te adresseren. Het kabinet ziet het belang van een eerlijke transitie en is van mening dat financiering voor dit fonds gevonden moet worden binnen de kaders van de Nederlandse MFK inzet. Zodra het Commissievoorstel voor het fonds is gepubliceerd zal het kabinet uw Kamer via de gebruikelijke routes informeren. Met ambitieuze Europese klimaatdoelstellingen kan de Unie een leidende rol spelen, een voorbeeldfunctie vervullen en derde landen inspireren om aangescherpte nationaal bepaalde bijdragen en lange termijn strategieën in te dienen bij de UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) in 2020. Tegen dit licht vindt Nederland het belangrijk dat de EU zo snel mogelijk besluit over klimaatneutraliteit.

Overige agendapunten

Uitbreiding

Het is mogelijk dat uitbreiding aan de orde komt tijdens deze Europese Raad. Dit is afhankelijk van het verloop van de discussie over de aanbevelingen van de Europese Commissie om de toetredingsonderhandelingen met Noord-Macedonië en Albanië te openen tijdens de Raad Algemene Zaken (RAZ) op 15 oktober a.s. De onderhandelingen over de conclusies van de RAZ hierover zijn nog gaande.

De Raad besloot op 18 juni jl. om uiterlijk in oktober «duidelijke en inhoudelijke besluiten» te nemen ten aanzien van de respectievelijke aanbevelingen van de Europese Commissie. De Nederlandse inzet is vervat in de appreciatie van het uitbreidingspakket van de Europese Commissie, die uw Kamer toeging op 5 en 6 juni jl.⁶, en in de geannoteerde agenda voor de RAZ die uw Kamer op 4 oktober jl.⁷ toeging en is besproken in het Algemeen Overleg ter voorbereiding op de RAZ van 8 oktober jl. en het VAO RAZ van 10 oktober jl. (Handelingen II 2019/20, nr. 12, VAO Raad Algemene Zaken)

Het kabinet vindt het prematuur om nu tot het starten van de onderhandelingen met Albanië te besluiten. Nederland blijft zich er, in lijn met de motie van het lid Omtzigt van 11 juni 2019 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2019), samen met enkele gelijkgezinde landen voor inzetten dat een toekomstig besluit van de Raad tot openen van de toetredingsonderhandelingen met Albanië voorafgegaan wordt door een nieuwe rapportage van de Europese Commissie over de voortgang op rechtsstaatsterrein. Het kabinet zal hierbij voor Albanië met name toezien op voortgang in de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, inclusief een *track record* dat deze voortgang onderbouwt. Ten aanzien van Noord-Macedonië blijft het kabinet, zoals uw Kamer weet, hechten aan de totstandkoming van wetgeving die de onafhankelijke vervolging van eventuele toekomstige corruptie op het hoogste niveau garandeert.

Het kabinet streeft er voorts naar dat de Europese Raad de Europese Commissie verzoekt om tijdig voorstellen voor verdere versteviging van de uitbreidingsmethodologie te presenteren aan de Europese Raad, in het bijzonder om in de toekomst terugval op de rechtsstaatshervormingen na de start van de onderhandelingen te voorkomen.

Turkije

De Europese Raad zal naar verwachting spreken over Turkije in het kader van de Turkse acties in Noord-Syrië, in het kader van migratie en in het licht van de relatie tussen Turkije en Cyprus.

De bespreking over Turkije vindt plaats tegen de achtergrond van de Turkse acties in Noord-Syrië. Op het moment van schrijven van deze geannoteerde agenda is hier nog veel onduidelijkheid over. Nederland staat in nauw contact met de andere Europese landen over de ontwikkelingen en de eventuele consequenties hiervan. Nederland veroordeelt het Turkse offensief en roept Turkije op de ingeslagen weg niet te vervolgen. Niemand is gebaat bij de mogelijk verschrikkelijke humanitaire gevolgen. De operatie kan nieuwe vluchtelingenstromen op gang brengen richting Europa en de strijd tegen ISIS en de stabiliteit in de regio schaden. Ook de Hoge Vertegenwoordiger Federica Mogherini heeft een verklaring

⁶ Kamerstuk 23 987, nr. 361 en Kamerstuk 22 112, nr. 2813

⁷ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2050

uitgedaan waarin ze Turkije oproept om de militaire acties te stoppen en de positie van de EU t.a.v. de veilige, vrijwillige en waardige terugkeer van vluchtelingen en ontheemden onderstreept. In het licht van de snel ontwikkelende situatie heeft Nederland besloten om alle aanvragen voor wapenexportvergunningen voor Turkije op dit moment aan te houden. Nederland roept andere EU-lidstaten op dat ook te doen. Het Kabinet zal de Kamer in een separate brief nader informeren over de ontwikkelingen in Noord-Syrië en de Nederlandse reactie hierop.

Het kabinet hecht aan voortdurende uitvoering van de EU-Turkije Verklaring. Nederland waardeert de enorme inspanning van Turkije om ruim 3,6 miljoen Syrische vluchtelingen al vele jaren veiligheid te bieden. Turkije is momenteel het grootste opvangland ter wereld met 4 miljoen geregistreerde vluchtelingen.

Enkele lidstaten zullen naar verwachting aandacht vragen voor de recente toename in het aantal aankomsten in Griekenland. Het standpunt van het kabinet inzake de situatie in Griekenland is u bekend. Het kabinet steunt Griekenland bij het doorvoeren van structurele verbeteringen in de opvang en het versnellen van de asiel- en terugkeerprocedures.

De Cypriotische president Nicos Anastasiades zal naar verwachting ingaan op de recente ontwikkelingen omtrent de recente Turkse booractiviteiten in de Oostelijke Middellandse Zee. Het kabinet zal de ontwikkelingen nauwgezet blijven volgen in lijn met de RAZ-conclusies van 18 juni jl.⁸, de Europese Raad-conclusies van 20 juni jl.⁹ en de conclusies van de RBZ van 15 juli jl.¹⁰ waarin Turkije opgeroepen werd om de operaties stop te zetten en de soevereiniteit en soevereine rechten van Cyprus te eerbiedigen.

MH17

In lijn met de motie van de leden Van Dam en Sjoerdsma¹¹ en met verwijzing naar de conclusies van de Europese Raad van 20 juni jl.¹² zal Nederland de Europese Raad oproepen nogmaals en eensgezind het belang te onderstrepen van volledige medewerking door alle staten, inclusief Rusland, aan het onderzoek van het *Joint Investigation Team* (JIT), overeenkomstig VNVR resolutie 2166.

ER Art. 50

De Europese Raad in Artikel 50 samenstelling (ER Artikel 50) van 17 of 18 oktober 2019 zal de stand van zaken met betrekking tot de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de EU bespreken.

Op 2 oktober heeft het VK in Brussel een eerste voorstel gepresenteerd dat de *backstop* in het terugtrekkingsakkoord zou moeten vervangen. De juridische tekst van het voorstel is op verzoek van het VK alleen gedeeld met de Europese Commissie. Wel publiceerde het VK een brief van Premier Johnson aan Europese Commissievoorzitter Juncker en een «*explanatory note*» die de juridische tekst toelicht. Het voorstel van het VK

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/18/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/>

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/39922/20-21-euco-final-conclusions-en.pdf>

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/07/15/turkish-drilling-activities-in-the-eastern-mediterranean-council-adopts-conclusions/>

¹¹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2044

¹² <https://www.consilium.europa.eu/media/39922/20-21-euco-final-conclusions-en.pdf>

was op hoofdlijnen en de details en de precieze uitwerking ontbraken nog grotendeels. In de kern bestond het eerste voorstel uit drie elementen.

Ten eerste zou Noord-Ierland delen van EU wet- en regelgeving blijven toepassen die nodig zijn voor het op de markt plaatsen van goederen. Hierdoor zouden er controles op het voldoen van goederen aan die wet- en regelgeving moeten worden uitgevoerd tussen Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Ten tweede zou Noord-Ierland onderdeel blijven uitmaken van het douanegebied van het VK, zodat er douanecontroles plaats zouden moeten vinden op het Ierse eiland tussen Ierland en Noord-Ierland. Het VK vroeg daarbij om brede uitzonderingen op de verplichtingen van het EU douanewetboek, zodat slechts minimale controles nodig zouden zijn. De controles die wel worden gedaan, zouden niet op de grens maar op enige afstand daarvan moeten plaatsvinden. Hoe dit zou moeten worden uitgewerkt en zou kunnen leiden tot een effectieve grenscontrole zonder grensinfrastructuur was nog onvoldoende duidelijk. Ten derde zouden de Noord-Ierse instellingen uiterlijk zes maanden voor het einde van de overgangperiode, en elke vier jaar daarna, moeten instemmen met het toepassen van EU wet- en regelgeving in Noord-Ierland. Zonder instemming zou deze toepassing niet tot stand komen respectievelijk komen te vervallen. Dat zou leiden tot de noodzaak van grenscontroles op de grens tussen Ierland en Noord-Ierland om de integriteit van de interne markt te beschermen. Tegelijkertijd stond in het voorstel van het VK dat er nooit controles op de Iers/Noord-Ierse grens mogen plaatsvinden, ook niet als de instemming van de Noord-Ierse instellingen ontbreekt.

Het voorstel van het VK bevatte positieve elementen, zoals de voorgestelde toepassing van EU wet- en regelgeving door Noord-Ierland en daarmee gepaard gaande controles tussen Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Tegelijkertijd waren er ook wezenlijke zorgpunten over dit voorstel en fundamentele vragen over hoe dit voorstel in de praktijk zou kunnen werken en tegelijkertijd voldoen aan de doelstellingen van de *backstop*. De afgelopen dagen zijn door het VK in Brussel nadere voorstellen gepresenteerd. Naar aanleiding van gesprekken tussen de Britse premier Boris Johnson en de Ierse premier Leo Varadkar en tussen EU hoofdonderhandelaar Michel Barnier en de Britse onderhandelaar Stephen Barclay heeft de Europese Commissie op vrijdag 11 oktober jl. voorgesteld de onderhandelingen te intensiveren. De komende dagen zal intensief gesproken worden over de voorstellen en zal blijken of er zicht is op een akkoord vóór 31 oktober 2019. De inzet van de EU27 en het kabinet blijft onverminderd gericht op een ordelijk vertrek van het VK uit de EU met een terugtrekkingsakkoord. Het kabinet verwelkomt de positieve ontwikkelingen, met dien verstande dat er weinig tijd meer is om een akkoord te vinden én goedgekeurd te zien worden zodat ratificatie van beide zijden mogelijk is. Voor het kabinet en de EU27 blijft voorop staan dat er een juridisch uitgewerkte en operationele oplossing wordt geboden, die verenigbaar is met het terugtrekkingsakkoord.

Contingency Planning en Preparedness

Hoewel het *no deal* scenario nooit de voorkeur van Nederland of de EU zal zijn, is dit helaas een reëel scenario gezien de hierboven beschreven stand van zaken. Het kabinet blijft zich daarom onverminderd inzetten om de voorzienbare en meest negatieve gevolgen van een *no deal* scenario zoveel als mogelijk te minimaliseren. Ondanks alle voorbereidingen zal dit scenario aanzienlijke verstoringen met zich meebrengen voor Nederland, voor de rest van de EU en voor het VK. Het blijft daarom van belang dat burgers, bedrijven en instellingen zich goed informeren en voorbereidingen treffen, gelet op hun eigen verantwoordelijkheid. In aanloop naar

31 oktober is de communicatie richting belanghebbenden, in zowel Nederland als via een «*outreach campagne*» in een aantal andere EU-lidstaten, daartoe geïntensiveerd.

Uw Kamer is uitgebreid en meermaals geïnformeerd over de Nederlandse voorbereidingen op een *no deal* scenario. Op 4 oktober jl. ontving uw Kamer de kabinetsappreciatie van het Britse rapport «*Operation Yellowhammer*»¹³, inclusief een geactualiseerd overzicht van de gevolgen en maatregelen bij een *no deal* Brexit en een overzicht van Kamerbrieven en antwoorden op Kamervragen inzake Brexit *contingency*.

¹³ Kamerstuk 29 987, nr. 365