

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1655

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Herschikking richtlijn betreffende de teruggave van cultuurgoe-
deren (Kamerstuk 22 112, nr. 1652)

Fiche: Verordening Copernicus-programma (Kamerstuk 22 112, nr. 1653)

Fiche: Mededeling vangstmogelijkheden 2014 (Kamerstuk 22 112,
nr. 1654)

Fiche: mededeling over EU-optreden in de FAO

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: mededeling over EU-optreden in de FAO

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

De rol van de Europese Unie in de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) na het Verdrag van Lissabon: Bijgewerkte bevoegdheidsverklaring en nieuwe afspraken tussen de Raad en de Commissie voor de uitoefening van de aan het lidmaatschap verbonden rechten van de EU en haar lidstaten

Datum ontvangst Commissiedocument

29 mei 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 333

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0333:FIN:NL:DOC>

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld voor de mededeling.

Behandelingstraject Raad

Landbouw- en Visserijraad

Eerstverantwoordelijk Ministerie

Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

De Commissiemededeling beoogt een herziening van de bevoegdheidsverklaring en de huidige afspraken over het optreden van de Europese Unie (EU) en haar lidstaten binnen de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO).

Sinds 1991 is de EU naast haar lidstaten lid van de FAO. In 1991 hebben de Raad en de Europese Commissie afspraken gemaakt over de voorbereiding en coördinatie van FAO-vergaderingen, het afleggen van verklaringen en het stemgedrag van de EU in de FAO. In 1992 en 1995 zijn deze afspraken herzien. Daarnaast bestaat er sinds 1994 een bevoegdheidsverklaring betreffende het lidmaatschap van de EU. De Commissie stelt in de bijlagen bij de mededeling een nieuwe set afspraken voor. De Commissie wil hiermee een meer efficiënte externe vertegenwoordiging van de EU realiseren en ziet voor de aanpassing van de bestaande afspraken de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon als aanleiding. De set afspraken in de mededeling bestaat uit twee delen:

- de bevoegdheidsverklaring van de EU over aangelegenheden waarop het FAO-Statuut van toepassing is (bijlage 1 bij de mededeling);
- de regelingen tussen de Raad en de Commissie over de uitoefening van de rechten die de EU en haar lidstaten binnen de FAO hebben (bijlage 2 bij de mededeling).

Bijlage 1 bevat de bevoegdheidsverklaring met naast algemene beginselen de volgende onderdelen:

- bevoegdheden van de EU (paragraaf 2);
- bevoegdheden van de EU en haar lidstaten (paragraaf 3).

Deze onderdelen bevatten lijsten met exclusieve en gedeelde EU-bevoegdheden en terreinen waarop de EU slechts bevoegd is het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen.

Bijlage 2 van de mededeling betreft afspraken over de uitoefening van de lidmaatschapsrechten van de EU en haar lidstaten binnen de FAO. Hierin stelt de Commissie voor dat de EU-delegatie alle lokale coördinatievergaderingen voorbereidt en voorziet. Via een voorlopige informatienota wil de Commissie de voorlopige taakverdeling en de stemmingen in de FAO-organen met de lidstaten afstemmen. Lidstaten krijgen slechts een reactietermijn van twee werkdagen voor de betreffende FAO-vergadering. Tot slot stelt de Commissie voor om EU-standpunten of gemeenschappelijke standpunten door middel van richtsnoeren of verklaringen vast te stellen.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheid

De EU is lid van de FAO. In dat verband is de Europese Commissie bevoegd om een mededeling op het terrein van de rol van de EU in de FAO uit te brengen.

Subsidiariteit en proportionaliteit

De grondhouding van Nederland ten aanzien van de subsidiariteit van deze mededeling is positief. Het staat de Commissie vrij om voorstellen te doen over de externe vertegenwoordiging van de EU binnen internationale organisaties als de FAO.

De grondhouding van Nederland ten aanzien van proportionaliteit van de mededeling is negatief. De door de Commissie voorgestelde maatregelen staan niet in de goede verhouding tot de gestelde doelen. Binnen de afspraken moet er een duidelijke rol zijn voor het voorzitterschap. De voorgestelde afspraken bieden onvoldoende ruimte voor een tijdige en volwaardige inbreng van lidstaten. In bepaalde gevallen kan het vanuit diplomatiek en politiek oogpunt juist wenselijk zijn dat het EU-voorzitterschap of de lidstaten optreden.

Financiële gevolgen, regeldruk en administratieve lasten

Het fiche heeft geen financiële gevolgen voor de EU-begroting of de nationale begroting. Evenmin heeft het gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland vindt een effectief optreden van de EU en haar lidstaten binnen de FAO van groot belang. Nederland is van oordeel dat waar de EU een exclusieve bevoegdheid heeft om extern op te treden, de EU haar rol effectief moet kunnen uitoefenen. Nederland is voorstander van een pragmatische aanpak met een duidelijke rol voor het roulerend voorzitterschap en de lidstaten, wanneer de EU niet exclusief bevoegd is. Dit is in het bijzonder van belang in die gevallen waar dit vanuit politiek en diplomatiek oogpunt het meest effectief is. Daarvoor moeten de afspraken ruimte bieden.

In de toelichting op de afspraken ontbreekt een probleemanalyse van de Commissie. Zij maakt naar de mening van Nederland niet op overtuigende en toereikende wijze duidelijk waarom de afspraken over EU-optreden in de FAO herziening behoeven. De Commissie noemt weliswaar het Verdrag van Lissabon als noodzaak voor de herziening en wijst ook op de beleidswens van een coherent en uniform extern optreden van de EU. Echter, qua bevoegdheidsverdeling heeft met genoemd verdrag geen verregaande verschuiving van bevoegdheden naar de EU plaatsgevonden, waardoor herziening van de afspraken over EU-optreden in de FAO noodzakelijk zou zijn.

Ook stelt de Commissie tijdrovende discussies over de bevoegdheidsverdeling te willen voorkomen, maar:

- 1) gaat zij in de mededeling voorbij aan de bevoegdheden die de lidstaten hebben en aan de rol van het roulerende voorzitterschap waar de EU en haar lidstaten gezamenlijk bevoegd zijn om extern op te treden.
- 2) gaat zij voorbij aan de belangen van de EU en haar lidstaten binnen de FAO, het effect van EU-optreden jegens en de relatie met de andere FAO-leden.

Het is primair aan de Commissie om in dit voorstel op deugdelijke en overtuigende wijze te onderbouwen waarom de EU bevoegd is extern op te treden. Daarom dient de Commissie specifiek per onderwerp en beleidsterrein dat voor de FAO relevant is, aan te geven op grond van welke interne wetgeving de EU een (exclusieve) externe bevoegdheid heeft verkregen. Nu deze ontbreekt, kan het lijken alsof de EU meer (exclusieve) bevoegdheden heeft, dan dat zij feitelijk heeft.

Verder is wat Nederland betreft ook het roulerend voorzitterschap een relevante actor wanneer de EU niet exclusief bevoegd is en niet alleen de Commissie en EU-delegatie ter plaatse. De beschrijving van de rol van de Europese Unie en haar lidstaten binnen de FAO na het Verdrag van Lissabon is daarom volgens Nederland te eenzijdig. Dat alle EU-posities, onafhankelijk van de bevoegdheden van de lidstaten op die terreinen, voortaan slechts van achter het EU-naambordje mogen worden uitgedragen, gaat voorbij aan de huidige coördinatiemechanismen die wat Nederland betreft goed functioneren.

Het beginsel van loyale samenwerking dat de Commissie meermaals noemt, geldt ook voor de Commissie zelf. Effectief EU-optreden is alleen mogelijk als alle actoren, inclusief de Commissie, zich pragmatisch opstellen. Zo niet, dan bestaat het risico dat het imago van de EU en haar lidstaten binnen de FAO wordt geschaad. Flexibiliteit is eveneens noodzakelijk. Soms kan het Uniebelang beter gediend worden door niet één spreker namens de EU te laten optreden, maar juist verscheidene, ook namens de lidstaten. Daarvoor moeten de afspraken de nodige ruimte (blijven) bieden. Bovendien zijn de expertise en capaciteit van de EU-delegatie ter plaatse van belang. Deze zijn momenteel niet adequaat om alle werkzaamheden met betrekking tot de FAO te kunnen verrichten. De werkzaamheden met betrekking tot de FAO zijn vaak specialistisch van aard. De experts uit EU-lidstaten zijn daarom in voorkomend geval beter in staat deze werkzaamheden te verrichten.

Nederland staat niet alleen in zijn bezwaren tegen de mededeling.

Behandeltraject en vervolgtraject

De Commissie wil de Raad slechts informeren over de bevoegdheidsverklaring bij de mededeling. Over de afspraken over uitoefening van rechten binnen de FAO voorziet de Commissie wel overleg tussen Commissie en

Raad. Nederland is van mening dat over alle onderdelen van de mededeling tussen Commissie en Raad overeenstemming moet worden bereikt. Dus ook over de bevoegdheidsverklaring. Verder kondigt de Commissie vanaf 2014 herziening aan van een aantal specifieke afspraken over het EU-optreden in organen van de FAO: deze lijst is opgenomen in voetnoot 9 op blz. 5 van de mededeling. Nederland is vooralsnog niet overtuigd van nut en noodzaak van herziening van de specifieke afspraken. Nadere onderbouwing door de Europese Commissie is op dit punt nodig.

Bevoegdheidsverklaring bij de mededeling

Bijlage 1 van de mededeling bevat de bevoegdheidsverklaring met naast algemene beginselen de volgende onderdelen:

- bevoegdheden van de EU
- bevoegdheden van de EU en haar lidstaten.

Deze onderdelen bevatten opsommingen met exclusieve en gedeelde EU-bevoegdheden en terreinen waarop de EU slechts bevoegd is het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. De lijsten zullen in elk geval ook uitputtend moeten zijn.

Op het terrein van (i) de bescherming en de verbetering van de volksgezondheid, (ii) industrie en (iii) toerisme is de EU slechts bevoegd het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. Deze terreinen zouden – voor zover relevant voor de FAO – in een aparte paragraaf moeten worden opgenomen in de bevoegdheidsverklaring waarmee deze beperkte status gepreciseerd wordt.

Tot slot zou aan de bevoegdheidsverklaring een clausule moeten worden toegevoegd dat de verklaring geen afbreuk doet aan de verdeling van bevoegdheden op grond van de EU-verdragen. Dit om precedentwerking te voorkomen.

Afspraken over de uitoefening van de lidmaatschapsrechten van de EU en haar lidstaten binnen de FAO

De Commissie stelt voor dat de EU-delegatie alle lokale coördinatievergaderingen voorbereidt en voorziet. Nederland is echter van mening dat het EU-voorzitterschap deze vergaderingen moet voorzitten ingeval er sprake is van:

- (i) gedeelde bevoegdheden waarbij de EU nog geen interne bevoegdheid heeft uitgeoefend, en
- (ii) terreinen waarop de EU slechts bevoegd is om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, coördineren of aan te vullen.

Ook kan het in specifieke andere gevallen vanuit politiek en diplomatiek oogpunt wenselijk zijn te kiezen voor een rol voor het voorzitterschap in plaats van de EU-delegatie. Het is van belang een invulling te kiezen die effectief is voor de EU en de lidstaten en de belangen van de EU en de lidstaten het beste dient. Soms is het EU-belang gediend bij optreden van de lidstaten en komt gezamenlijk optreden de relaties met de FAO en de andere leden niet ten goede. Tot slot moeten de afspraken in bijlage 2 verder ten algemene praktisch en werkbaar zijn. De voorgestelde reactietermijnen voor lidstaten (twee werkdagen) vindt Nederland te kort.

De effectiviteit van het EU-optreden binnen de FAO wordt ondermijnd door voortdurende interne discussies over bevoegdheidskwesties. Dit doet afbreuk aan het imago van de EU en bemoeilijkt daadkrachtig optreden.

Via een voorlopige informatienota stemt de Commissie de voorlopige taakverdeling en de stemmingen in de FAO-organen met de lidstaten af. Nederland vindt dat de werkwijze moet worden verduidelijkt voor het

geval dat EU-standpunten of gemeenschappelijke standpunten pas worden opgesteld na verzending van de voorlopige informatienota of doordat achtergronddocumentatie van de FAO te laat is ontvangen. Bij voorkeur zou slechts een definitieve en geen voorlopige informatienota moeten worden verzonden. De Commissie stelt voor om EU-standpunten of gemeenschappelijke standpunten door middel van richtsnoeren of verklaringen vast te stellen. Nederland vindt dat de status daarvan duidelijk moet zijn om discussie te voorkomen en wenst van de Europese Commissie te vernemen wat voor richtsnoeren het hier betreft.

Tot slot behoeft de paragraaf over het afleggen van verklaringen en het uitbrengen van stemmen in FAO-organen nog verduidelijking. Er zou slechts een verklaring mogen worden afgelegd wanneer er daadwerkelijk een EU-standpunt is vastgesteld.