
Vergaderjaar 2019–2020

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2184

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2020

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan voor de videoconferentie van de leden van de Raad Algemene Zaken van 15 juli 2020.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

GEANNOTEEERDE AGENDA INFORMELE VIDEOCONFERENTIE VAN DE LEDEN VAN DE RAAD ALGEMENE ZAKEN VAN 15 JULI 2020

Op woensdag 15 juli 2020 vindt een videoconferentie met de leden van de Raad Algemene Zaken (RAZ) plaats om te spreken over het Duits voorzitterschapsprogramma, de voorbereiding van de Europese Raad en de Conferentie over de Toekomst van Europa. De Minister van Buitenlandse Zaken is voornemens deel te nemen aan de videoconferentie.

Deze videoconferentie is een informele vergadering, er worden derhalve geen besluiten genomen. Zo lang sprake is van vergaderingen per videoconferentie, kunnen besluiten enkel genomen worden via de schriftelijke procedure. Uw Kamer is op 18 mei over deze procedure geïnformeerd (Kamerstukken 21 501-20 en 25 295, nr. 1542).

Presentatie prioriteiten voorzitterschap Duitsland

Duitsland zal tijdens de videoconferentie het voorzitterschapsprogramma presenteren. Duitsland zal voorzitter zijn van de Raad van de Europese Unie van 1 juli tot 1 januari 2021. De Raad wordt gevraagd in te stemmen met het voorzitterschapsprogramma. De instemmingsprocedure zal, in afwachting van de bespreking in de Raad, volgen via een schriftelijke procedure.

Het Duits voorzitterschap zal in het teken staan van drie overkoepelende prioriteiten: de beheersing van de COVID-19-crisis en het (economisch) herstel, de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de onderhandelingen over het toekomstig partnerschap met het Verenigd Koninkrijk. Naast het herstel van de COVID-19-crisis bestaat het voorzitterschapsprogramma, met de titel «samen voor Europa's herstel»¹, uit vijf elementen: een sterker en innovatiever Europa; een eerlijk Europa; een duurzaam Europa; een Europa van veiligheid en gemeenschappelijke waarden; en een effectieve Europese Unie voor een op regels gebaseerde internationale orde verankerd in partnerschap.

Het kabinet kan zich vinden in de prioriteitsstelling van het Duits voorzitterschap. Het onderschrijft dat de aandacht allereerst uit moet gaan naar het beheersen en herstel van de crisis, het bereiken van een akkoord op het MFK en het herstelfonds, en de opvolging daarvan.

Het kabinet onderschrijft ook de inzet van het Duits voorzitterschap met betrekking tot de onderhandelingen tussen de EU en het VK om tot een ambitieus, breed en gebalanceerd toekomstig partnerschap te komen in lijn met de politieke verklaring en het mandaat dat de Raad Algemene Zaken op 25 februari jl. heeft vastgesteld. Bovendien benadrukt het Duits voorzitterschap het belang van een tijdige, effectieve en gedegen implementatie van het terugtrekkingsakkoord, wat een belangrijk aandachtspunt is voor het kabinet bij het bouwen aan het toekomstig partnerschap met het VK.

Het kabinet steunt de inzet van het voorzitterschap om de Interne Markt na de crisis te herstellen en te versterken. Duitsland zal aandacht geven aan de sociale dimensie van de EU. Het kabinet hanteert daarbij de volgende uitgangspunten: vasthouden aan de bestaande bevoegdheidsverdeling, aandacht voor betere handhaving en implementatie van bestaande afspraken en wetgeving, en betere verbinding tussen sociaal beleid en andere beleidsterreinen in de EU. Om tot een duurzaam Europa te komen is het van belang om de besluitvorming over een hoger 2030 broeikasgas-reductiedoel af te ronden. De Commissie zal daarvoor in september een voorstel doen op basis van een grondige effectbeoordeling. Het kabinet streeft naar 55% reductie van broeikasgassen in 2030 ten opzichte van 1990. Het kabinet acht een evaluatie van de EU-respons op de COVID-19-

¹ <https://www.eu2020.de>.

crisis van belang waarbij afstemming van maatregelen om gezondheids- crises te bestrijden, het stroomlijnen van de communicatie hierover en leveringszekerheid van medische producten aandacht moeten krijgen. Wat betreft de inzet op veiligheid en gemeenschappelijke waarden heeft Duitsland aangegeven voornemens te zijn de inspanningen op het terrein van de waarden van de Unie tijdens zijn voorzitterschap te verdubbelen. Zo zal Duitsland inzetten op een landspecifieke dialoog (of *peerreview*) in de Raad naar aanleiding van het eerste jaarrapport van de Commissie in het kader van de toetsingscyclus voor de rechtsstaat. Daarnaast is het voorzitterschap van plan de artikel 7-procedures jegens Polen en Hongarije te agenderen als het weer mogelijk is om fysieke Raden te organiseren. Het kabinet steunt deze ambitieuze agenda en zal daar waar mogelijk constructief aan bijdragen. De verwachting is dat het Duitse voorzitterschap ook concrete resultaten wil bereiken ten aanzien van de bevordering van transparantie in de EU-besluitvorming. Het kabinet zal zich hier, in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten, aan de zijde van het Duitse voorzitterschap voor inzetten.

Vorbereiding Europese Raad van 17 en 18 juli 2020

Meerjarig Financieel Kader/herstelstrategie

De leden van Raad zullen ter voorbereiding van de Europese Raad op 17-18 juli spreken over de voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de COVID-19-herstelstrategie die de Europese Commissie op 27 mei jl. presenteerde. Op 19 juni jl. vond hierover een eerste gedachte-wisseling plaats tussen de leden van de ER.²

Naar verwachting zal de voorzitter van de Europese Raad voorafgaande aan de informele videoconferentie van de leden van de RAZ een nieuwe versie van het MFK-onderhandelingsdocument (*negotiating box*) verspreiden. Dit zal dan als basis dienen voor de bespreking in de Raad. Het kabinet zal uw Kamer na publicatie van het onderhandelingsdocument zo spoedig mogelijk een schriftelijke appreciatie sturen, als aanvulling op deze geannoteerde agenda.

Het kabinet informeerde uw Kamer op 9 juni 2020 met een Kamerbrief over kabinetsappreciatie van de nieuwe Commissievoorstellen voor het MFK en herstelstrategie³. Daarnaast zal het kabinet op korte termijn uw Kamer kabinetsappreciaties sturen van de (aangepaste) sectorale voorstellen die de Europese Commissie in het kader van de herstelstrategie heeft gedaan. Tezamen met de nog te versturen appreciatie van het onderhandelingsdocument vormt dit het kader van de Nederlandse inzet in de Raad.

Zoals in de brief van 9 juni jl. is toegelicht, komt het door de Europese Commissie voorgestelde pakket op een aantal punten overeen met de Nederlandse inzet, zoals op het gebied van het belang van hervormingen in de lidstaten en van modernisering van de begroting, evenals de tijdelijkheid van de aanvullende middelen. Op een aantal belangrijke andere punten, zoals de financiering, staan de voorstellen ver af van de Nederlandse inzet.

De inzet van het kabinet is erop gericht om via Europese samenwerking duurzaam herstel van deze uitzonderlijke crisis als gevolg van de COVID-19-uitbraak te bespoedigen en verdere economische groei te

² Kamerstuk 21 501-20, nr. 1557.

³ Kamerstukken 21 501-20 en 22 112, nr. 1543.

bevorderen. De maatregelen die hiervoor genomen worden, moeten leiden tot sterkere lidstaten en een sterkere Unie. Hiervoor zijn Europese solidariteit tussen lidstaten onderling en de daaraan verbonden verantwoordelijkheid centrale uitgangspunten. De Unie staat voor de uitdaging om de crisis als gevolg van de COVID-19-uitbraak aan te pakken. Om de economische weerbaarheid en veerkracht structureel te verbeteren acht het kabinet het van belang dat de benodigde structurele hervormingen in de lidstaten plaatsvinden en dat investeringen bijdragen aan een duurzame versterking van het groeivermogen, onder andere door invulling te geven aan de ambities op het vlak van vergroening en digitalisering, en daarmee leiden tot duurzaam werkgelegenheidsherstel. Ook moet het functioneren van de interne markt worden hersteld en verder worden versterkt. Modernisering van de EU-begroting blijft van onverminderd belang om deze toekomstbestendig te maken, evenals de noodzaak om Europese uitgaven op een financieel houdbaar niveau te houden en tot een eerlijke verdeling van de financiering ervan te komen. De naleving van rechtsstatelijkheidsbeginselen en grondrechten en de bestrijding van fraude, inclusief sterke betrokkenheid van de relevante EU instituties, zijn hierbij van belang. Deze inzet is ook verwoord in het non-paper dat Nederland samen met Denemarken, Oostenrijk en Zweden heeft opgesteld.

Een grote groep lidstaten is positief over de hoofdlijnen van de voorstellen, maar op deelterreinen is sprake van verschillende belangen. Lidstaten zijn kritisch over o.a. de omvang, verdeling en financiering van de beoogde uitgaven. Het kabinet werkt actief samen met gelijkgestemde lidstaten om de gezamenlijke inzet voor een duurzaam herstel en een moderne en financieel houdbare EU-begroting kracht bij te zetten, zoals toegelicht in de voornoemde kabinetsappreciatie.

Advies Juridische Dienst van de Raad (toezegging plenair debat Europese Top d.d. 17 juni jl.)

Tijdens het plenair debat over de Europese Top van 19 juni 2020 (Handelingen II 2019/20, nr. 84, Debat over de Europese top), zegde de Minister-President naar aanleiding van een verzoek van de SGP-fractie toe de Kamer te informeren over de reactie van de Juridische Dienst van de Raad (JDR) op de vragen van het kabinet over de verenigbaarheid van de Commissievoorstellen met de EU Verdragen.

Op 24 juni jl. verscheen het advies van de JDR over de voorstellen van de Europese Commissie voor *Next Generation EU*.⁴ In zijn advies concludeert de JDR dat deze voorstellen van de Commissie van 28 mei jl. voor een aangepast Eigen Middelen Besluit, een EU Herstelinstrument en daaraan gekoppelde sectorale voorstellen, op hoofdlijnen verenigbaar zijn met de EU Verdragen. Volgens de JDR zijn de voorstellen verenigbaar met de Uniebeginselen van begrotingsbalans, begrotingsdiscipline en eenheid van de begroting uit artikel 310 VWEU, verenigbaar met de integriteit van het stelsel van eigen middelen uit artikel 311 VWEU, en verenigbaar met de zogenaamde «no bail-out»-bepaling uit artikel 125 VWEU. Volgens de JDR vormt de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag voor het EU Herstelinstrument (artikel 122 VWEU) bovendien een geschikte rechtsgrondslag.

In de door de Commissie voorgestelde innovatieve begrotingsconstructie wordt door de Unie een hoog bedrag op de kapitaalmarkt geleend (750 miljard euro in prijzen 2018; 809 miljard euro in lopende prijzen). Het kabinet heeft in de brief van 9 juni jl. toegelicht dat het stelsel van eigen

⁴ Dit vertrouwelijke document is beschikbaar via het EU Delegates Portal onder documentnummer 9062/20.

middelen van de Unie in beginsel ook de keuze kan omvatten dat de Commissie een uitzonderlijke, tijdelijke en beperkte machtiging krijgt om namens de Unie geld op de kapitaalmarkt te lenen ten behoeve van lopende uitgaven van de Unie. De JDR bevestigt dit in zijn advies. In de door de Commissie voorgestelde begrotingsconstructie wordt een groot deel van het op de kapitaalmarkt geleend bedrag (500 miljard euro in prijzen 2018; 539 miljard euro in lopende prijzen) als zogenaamde «externe bestemmingsontvangst» gekenmerkt en als uitgaven toegevoegd aan Unieprogramma's. Bij de overige 250 miljard euro (270 miljard euro in lopende prijzen) is sprake van leningen aan een lidstaat, waarvan de vormgeving vanuit begrotingsperspectief aansluit bij een reeds gangbare praktijk zoals gebruikt bij SURE, het EFSM en de betalingsbalansfaciliteit.

Zoals in de genoemde brief van 9 juni jl. met de Kamer gedeeld, heeft het kabinet vragen gesteld over de verenigbaarheid van deze voorstellen met de in de Unieverdragen neergelegde uitgangspunten voor de financiering van de EU begroting, aangezien het hier om een nieuwe constructie gaat met bovendien een grote omvang.

Het gaat dan in het bijzonder om de verenigbaarheid van het grote bedrag aan externe bestemmingsontvangsten met artikel 310 en 311 VWEU. Deze externe bestemmingsontvangsten vormen geen eigen middel van de Unie, en zij vallen bovendien buiten het bereik van de begrotingsautoriteit van de Unie (gevormd door de Raad en het Europees parlement). Dit terwijl artikel 311 VWEU als uitgangspunt bepaalt dat de begroting, onverminderd andere ontvangsten, volledig uit eigen middelen wordt gefinancierd. En artikel 310 VWEU daarnaast als uitgangspunt bepaalt dat alle ontvangsten en uitgaven van de Unie voor elk begrotingsjaar moeten worden geraamd en opgenomen in de begroting. Het gebruik van externe bestemmingsontvangsten als uitzondering op deze uitgangspunten is algemeen geaccepteerd. De Commissie stelt voor om in een aangepast Interinstitutioneel Akkoord over begrotingszaken tussen de Europese Commissie, het Europees parlement en de Raad af te spreken dat de Commissie de begrotingsautoriteit jaarlijks informeert over de toepassing hiervan binnen het EU Herstelinstrument.⁵ Het voorstel van de Commissie roept echter de vraag op welke grenzen er aan het gebruik van deze uitzonderingen zijn.

Volgens de JDR moet, voor het beantwoorden van de vraag of het hoge bedrag aan externe bestemmingsontvangsten binnen de grenzen van het juridisch mogelijke blijft, niet alleen naar het bedrag worden gekeken. Naast het bedrag moet volgens de JDR ook gekeken worden naar de specifieke economische omstandigheden en de context waarin het voorgestelde instrument tot stand komt, en naar de waarborgen waarmee het instrument omkleed wordt. Deze waarborgen moeten voorkomen dat de voorgestelde constructie een permanent mechanisme wordt of een paradigmaverandering inhoudt in de EU begrotingsprocessen. Ook wijst de JDR er op dat de Uniewetgever een ruime beoordelingsmarge heeft om passende (financiële) middelen te kiezen voor het bereiken van de doelstellingen van de Unie. Volgens de JDR zijn de waarborgen die de Commissie voorstelt, te weten de uitzonderlijkheid, tijdelijkheid en eenmaligheid van het instrument, voldoende om te concluderen dat de voorgestelde begrotingsconstructie verenigbaar is met de EU Verdragen. Uit het advies wordt duidelijk dat de Unieverdragen volgens de JDR de mogelijkheid bieden aan de Uniewetgever om de uitzonderingen op bovengenoemde begrotingsuitgangspunten in bijzondere omstandigheden ruim uit te leggen.

⁵ Gewijzigd voorstel voor een Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer (COM (2020) 444 final).

Het kabinet erkent in beginsel dat de Uniewetgever over een ruime beoordelingsmarge beschikt bij de keuze voor passende middelen voor het bereiken van de doelstellingen van de Unie. Daarnaast is bovendien relevant dat het vanuit juridisch perspectief moeilijk is om eenduidig vast te stellen welk bedrag aan externe bestemmingsontvangsten in het licht van artikel 310 en 311 VWEU nog juridisch acceptabel is. Het is in die zin mogelijk tot de conclusie te komen, zoals de JDR doet, dat de voorgestelde constructie verenigbaar is met de EU Verdragen.

Tegelijkertijd acht het kabinet op dit punt voorzichtigheid geboden, gezien het feit dat er in de voorgestelde innovatieve begrotingsconstructie gebruik wordt gemaakt van tijdelijke uitzonderingen op de in de EU Verdragen neergelegde uitgangspunten voor de financiering van de EU begroting. Deze uitgangspunten beogen in het bijzonder de financiële autonomie van de Unie en de prerogatieven van de EU begrotingsautoriteit te beschermen. Het kabinet zal dan ook de huidige kabinetsinzet handhaven en daarbij voorzichtigheid blijven bepleiten zoals uiteengezet in de voornoemde kabinetsappreciatie van de Commissievoorstellen.

Conferentie over de Toekomst van Europa

De Conferentie over de Toekomst van Europa staat als informatiepunt op de agenda van de videoconferentie van de leden van de Raad Algemene Zaken. De precieze inhoud van dit agendapunt is nog niet bekend. Naar verwachting zal het voorzitterschap van de Raad de weg voorwaarts bespreken nu overeenstemming over het Raadsmandaat is bereikt. Zoals in de brief van 26 juni jl. aan uw Kamer vermeld, is in Coreper op 24 juni jl. overeenstemming bereikt over het Raadsmandaat over de Conferentie. Het mandaat geeft de positie van de Raad weer over het doel, de inhoud en de vormgeving van de Conferentie. Het is nu aan de Raad (het roulerend voorzitterschap), het Europees parlement en de Commissie om te onderhandelen over het mandaat, de inhoud en vorm van de Conferentie. Het resultaat daarvan wordt naar verwachting vastgelegd in een gezamenlijke verklaring. Het kabinet zal blijven aansturen op goede tussentijdse terugkoppeling aan en raadpleging van de Raad, mede om uw Kamer tijdig te kunnen informeren.

Het kabinet acht het van belang dat de nationale parlementen actief betrokken zijn bij de Conferentie. Zodra meer bekend is over de modaliteiten van de Conferentie zal uw Kamer hierover worden geïnformeerd. Daarbij zal het kabinet – zoals toegezegd in het algemeen overleg voor de Raad Algemene Zaken van 28 januari jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2112) – een voorstel doen om aanvullende afspraken te maken over de wijze waarop het parlement gedurende de Conferentie informatie wordt verschaft, indien nodig en gewenst.