

Vergaderjaar 2018–2019

**35 114**

## **EU-voorstel: Commissiemededeling inzake een krachtiger rol op het wereldtoneel – Efficiëntere besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU COM(2018)647<sup>1</sup>**

**A**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 11 januari 2019

De leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking<sup>2</sup> hebben kennisgenomen van de op 12 september 2018 gepresenteerde mededeling van de Europese Commissie inzake «Een krachtiger rol op het wereldtoneel: efficiëntere besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU».

Naar aanleiding hiervan is op 5 december 2018 een brief gestuurd aan de Minister van Buitenlandse Zaken.

De Minister heeft op 20 december 2018 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,  
Van Luijk

<sup>1</sup> Zie dossier E180030 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Kox (SP) (*vice-voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Van Kappen (VVD), Kuiper (CU), Schaap (VVD) (*vice-voorzitter*), Strik (GL), Knip (VVD), Faber-van de Klashorst (PVV), De Graaf (D66), Martens (CDA), Postema (PvdA) Vlietstra (PvdA) (*voorzitter*), Vac. (PVV), Lokin-Sassen (CDA), Van Apeldoorn (SP), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Lintmeijer (GL), Van Rij (CDA), Schaper (D66), Stienen (D66), Overbeek (SP), Sini (PvdA), Baay-Timmerman (50PLUS), Wever (VVD), Aardema (PVV), Van Leeuwen (PvdD).

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BUITENLANDSE ZAKEN, DEFENSIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken

Den Haag, 5 december 2018

De leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) hebben met belangstelling kennisgenomen van de op 12 september 2018 gepresenteerde mededeling van de Europese Commissie inzake «Een krachtiger rol op het wereldtoneel: efficiëntere besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU». Deze mededeling geeft de leden van de fracties van D66, PVV en SP aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

### **Gebruik meerderheidsbesluitvorming binnen GBVB**

De leden van de **D66**-fractie constateren dat de voorstellen van de Europese Commissie zowel een verbetering van de efficiency van de besluitvorming binnen de EU door meer meerderheidsbesluitvorming betreffen, als een uitbreiding van de onderwerpen ten aanzien waarvan een dergelijke besluitvorming geldt.

De leden van de D66-fractie verwelkomen deze voorstellen. De ervaring van de laatste jaren is dat de besluitvorming minder efficiënt verloopt. Enerzijds is met de uitbreiding het aantal lidstaten dat aan de besluitvorming deelneemt aanzienlijk gestegen. Anderzijds wordt het beginsel van unanimiteit veel meer dan vroeger misbruikt door instemming bij een besluit waarvoor unanimiteit vereist is, afhankelijk te maken van concessies op geheel andere onderwerpen. Dit heeft er in een reeks gevallen toe geleid dat de besluitvorming werd geblokkeerd. Kunt u ingaan op de verhouding tussen deze twee ontwikkelingen (meer leden, meer blokkades)?

Tegelijkertijd is de noodzaak van meer gezamenlijk beleid naar de mening van de leden van de D66-fractie groter geworden door een toename van internationale onzekerheid, instabiliteit en onveiligheid met het besluit van het Verenigd Koninkrijk om de EU te verlaten, de verkiezing van President Trump, en het Russische ingrijpen in Oekraïne dat gekoppeld is aan een in algemene zin vijandige opstelling van Rusland ten aanzien van de EU en de NAVO.

Tegen deze achtergrond is een efficiëntere en snellere besluitvorming noodzakelijk, zoals recent President Macron en Bondskanselier Merkel benadrukten toen zij opriepen op het vlak van het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB) gebruik te maken van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen (55% van de staten, 65% van de bevolking). De leden van de D66-fractie zijn het met deze oproep van President Macron en Bondskanselier Merkel eens. De ervaring met andere beleidsterreinen waar gekwalificeerde meerderheid regel is, leert dat dit gemeenschappelijk overeengekomen oplossingen stimuleert.

Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid biedt ook mogelijkheden die nog niet zijn benut. Een recent voorbeeld is het met grote meerderheid aangenomen besluit tot instelling van permanente gestructureerde samenwerking op het vlak van veiligheid en defensie (PESCO). Hoe verhoudt dit besluit zich overigens met artikel 31, tweede lid, Verdrag van de Europese Unie (VEU) dat bepaalt dat besluiten die gevolgen

hebben op militair of defensiegebied uitgesloten zijn van de toepassing van artikel 31, tweede lid, VEU, zodat dergelijke besluiten niet met gekwalificeerde meerderheid kunnen worden genomen, zo vragen de leden van de D66-fractie?

De leden van de **PVV**-fractie constateren dat de Europese Commissie voorstelt om de Raad van de Europese Unie meer en consequenter gebruik te laten maken van artikel 31, tweede lid, VEU, dat de mogelijkheid biedt om met gekwalificeerde meerderheid te stemmen in specifieke gevallen.

Artikel 31, tweede lid, VEU maakt het nu al mogelijk om met gekwalificeerde meerderheid stemmen in specifieke gevallen. Van waar het verzoek om dit consequenter en meer te gebruiken? Zijn er andere regels of afspraken die hier restricties opleggen, zo vragen de leden van de PVV-fractie?

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het BNC-fiche inzake efficiëntere besluitvorming in het GBVB. Deze leden zien in de voorstellen van de Europese Commissie een potentieel majeure ontwikkeling van het GBVB, een ontwikkeling waarbij het intergouvernementele karakter van het GBVB, en dus het primaat van de lidstaten, verder wordt aangetast en er dus een verschuiving plaatsvindt naar een meer supranationaal beleid. De leden van de SP-fractie vinden dit een zorgwekkende ontwikkeling en beoordelen de voorliggende voorstellen als strijdig met de door onze fractie gehuldigde opvatting dat buitenland- en veiligheidsbeleid bij uitstek tot de kerntaken horen van soevereine nationale staten en dat derhalve dit beleid enkel op basis van consensus gezamenlijk gevoerd kan worden.

Uit de over het algemeen positieve appreciatie van de Commissievoorstellen maken de leden van de SP-fractie op dat het kabinet deze opvatting niet deelt. Klopt dat? Bent u het met de leden van de SP-fractie eens dat hiermee een verdere verschuiving van intergouvernementele samenwerking naar supranationaal beleid plaatsvindt? Zo ja, wat vindt u daarvan? Zo nee, waarom niet?

Het valt de leden van de SP-fractie in het algemeen op dat het kabinet in haar appreciatie telkens de nadruk legt op het feit dat Nederland op inhoudelijke gronden de inzet op verschillende van de door de Commissie genoemde terreinen van het GBVB steunt, en dat het kabinet het daarom in het Nederlandse belang acht om middels het stemmen met gekwalificeerde meerderheid het GBVB «efficiënter» te maken. Maar hierbij wordt geheel voorbijgegaan aan de principiële vraag in hoeverre buitenlands beleid niet primair een nationale bevoegdheid is en of de uitbreiding van stemmen per gekwalificeerde meerderheid hiermee niet strijdig is.

Graag ontvangen de leden van de SP-fractie een appreciatie van de Commissiemededeling ten aanzien van deze principiële vraag. Zou het dan anders liggen als de belangen van Nederland niet overeenkwamen met de door een gekwalificeerde meerderheid gesteunde inzet van de EU op bepaalde terreinen, zo vragen de leden van de SP-fractie zich af? Realiseert u zich dat zulks zich in de toekomst kan voordoen en dat Nederland dan tot de minderheid behoort maar, indien deze voorstellen doorgang zullen vinden, zich, in strijd met het dan gepercipieerde nationale belang, zal moeten voegen naar de meerderheid?

Ten aanzien van het voorstel om te komen tot een meer consequente gebruikmaking van artikel 31, tweede lid, VEU valt het de leden van de SP-fractie op dat in de kabinetsappreciatie enkel wordt ingegaan op het

punt van het geven van uitvoering aan een eerder besluit, waarbij dan het voorbeeld van EU-sanctiebeleid wordt genoemd. Echter, de Commissie bepleit ook de reeds bestaande mogelijkheid om met gekwalificeerde meerderheid te stemmen beter (en dus vaker) te benutten in nog drie andere gevallen. Zou u ook ten aanzien van deze andere gevallen een appreciatie van dit onderdeel van het Commissievoorstel kunnen geven?

### **Uitbreiding mogelijkheden voor meerderheidsbesluitvorming**

De leden van de **D66**-fractie constateren dat voor wat betreft de concrete invulling van beleidsterreinen waar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zou kunnen worden ingevoerd de Commissie drie terreinen heeft geïdentificeerd waar de toepassing van de «passerelle-clausule» van artikel 31, derde lid, VEU onmiddellijk voordeel zou opleveren. Hoe zou dit in zijn werk gaan, zo vragen de leden van de D66-fractie?

De drie terreinen betreffen EU-standpunten over mensenrechten in multilaterale fora, goedkeuring en wijziging van de sanctiestelsels van de EU en civiele missies in het kader van het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid. De leden van de D66-fractie zien graag een toelichting tegemoet van de criteria die aan deze keuze ten grondslag liggen.

De leden van de **PVV**-fractie vragen of door te stemmen met gekwalificeerde meerderheid over EU-standpunten over mensenrechten in multilaterale fora, goedkeuring en wijziging van de sanctiestelsels van de EU en civiele missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, landen toch stapje voor stapje hun soevereiniteit inleveren?

Worden lidstaten dan niet op de knieën gedwongen door sancties die door andere lidstaten worden opgelegd, in zaken waar betreffende lidstaten niet voor hebben gekozen? En kan bijvoorbeeld een VN-Migratiepact dan niet zomaar via de achterdeur aan een lidstaat opgelegd worden, zo vragen de leden van de PVV-fractie?

De leden van de **SP**-fractie zien dat ten aanzien van de voorstellen tot uitbreiding van de mogelijkheden om met gekwalificeerde meerderheid te stemmen, door toepassing van de passerelle-clausule van artikel 31, derde lid, VEU, het kabinet stelt dat bij de afwezigheid van een formele aannemingsprocedure bij Raadsuitspraken de passerelle-clausule vanuit juridisch oogpunt waarschijnlijk niet toepasbaar is en dat het de Commissie in dezen zal bevragen. Kunt u aangeven wanneer u het antwoord van de Commissie op deze vraag verwacht? Hangt het antwoord op de vraag van de juridische toepasbaarheid van de passerelle-clausule voor het kabinet alleen af van het antwoord van de Commissie of zal het kabinet hier ook nog eigenstandig een definitiever oordeel over vellen? Begrijpen de leden van de SP-fractie het goed dat het kabinet op inhoudelijke gronden voorstander is van dit voorstel maar enkel twijfels heeft uit juridisch oogpunt? En hoe weegt het kabinet dan de juridische bezwaren tegen de inhoudelijke appreciatie? Wat betekent één en ander voor het precieze standpunt van het kabinet ten aanzien van dit voorstel? Dit is de leden van de SP-fractie namelijk nog niet geheel duidelijk.

Vorst constateren deze leden dat ten aanzien van het instellen van civiele missies het kabinet wel «twijfels» heeft over besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid omdat dit een zwaarwegend politiek besluit betreft. Met dit laatste zijn de leden van de SP-fractie het van harte eens, maar zij vinden de stellingname van het kabinet hier niet erg duidelijk. Er

wordt gesteld dat de Commissie dit voorstel niet «overtuigend genoeg» heeft neergezet. Acht u het denkbaar dat de Commissie dit alsnog zal doen en daarmee het kabinet zal overtuigen? Kunt u hier nog nader op ingaan? Wat wordt hier de inzet van Nederland? Moeten wij dat nog afwachten? Krijgen wij hier later duidelijkheid over?

Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie u meer in het algemeen om meer duidelijkheid te geven over de kabinetsinzet. De Commissie nodigt in haar mededeling de Raad uit om op de bijeenkomst in Sibiu op 9 mei 2019 de in de mededeling opgenomen voorstellen goed te keuren. Is Nederland voornemens deze goedkeuring te verlenen? Of alleen onder bepaalde voorwaarden, en zo ja, welke dan? Kunt u met andere woorden preciezer aangeven wat de inzet zal zijn en wat deze inzet mogelijk nog kan doen veranderen? En kunt u deze Kamer op de hoogte houden van eventuele wijzigingen of verdere ontwikkeling van uw standpunt ten aanzien van deze voorstellen?

De leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) zien met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,  
J.G. Vlietstra

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2018

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen gesteld door de leden van de D66-, SP- en PVV-fracties over het BNC-fiche bij de Commissiemededeling «Een krachtiger rol op het wereldtoneel: efficiëntere besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid van de EU».

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A. Blok

De leden van de D66-fractie verwelkomen deze voorstellen. De ervaring van de laatste jaren is dat de besluitvorming minder efficiënt verloopt. Enerzijds is met de uitbreiding het aantal lidstaten dat aan de besluitvorming deelneemt aanzienlijk gestegen. Anderzijds wordt het beginsel van unanimiteit veel meer dan vroeger misbruikt door instemming bij een besluit waarvoor unanimiteit vereist is, afhankelijk te maken van concessies op geheel andere onderwerpen. Dit heeft er in een reeks gevallen toe geleid dat de besluitvorming werd geblokkeerd. Kunt u ingaan op de verhouding tussen deze twee ontwikkelingen (meer leden, meer blokkades)?

*Antwoord:*

*Het staat buiten kijf dat met de uitbreiding van de Unie besluitvormingsprocedures complexer worden. Waar we bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht met 12 lidstaten besluiten vaststelden, is dit aantal inmiddels gestegen tot 28. In het Verdrag van Lissabon, is hier op ingespeeld door de introductie van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op de meeste onderwerpen. Dat geldt minder voor het GBVB, waar op enkele zeer beperkte uitzonderingen na nog per unanimiteit besloten wordt. Een minstens zo belangrijke factor is dat de verschillen in politieke koers tussen de lidstaten groter wordt en de compromisbereidheid kleiner. Daarbij moet de invloed die derde landen op EU-lidstaten uitoefenen niet uitgevlakt worden. Te denken valt aan landen als Rusland, de golfstaten en China, die individuele lidstaten belobbyen en beïnvloeden.*

Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid biedt ook mogelijkheden die nog niet zijn benut. Een recent voorbeeld is het met grote meerderheid aangenomen besluit tot instelling van permanente gestructureerde samenwerking op het vlak van veiligheid en defensie (PESCO). Hoe verhoudt dit besluit zich overigens met artikel 31, tweede lid, Verdrag van de Europese Unie (VEU) dat bepaalt dat besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied uitgesloten zijn van de toepassing van artikel 31, tweede lid, VEU, zodat dergelijke besluiten niet met gekwalificeerd meerderheid kunnen worden genomen, zo vragen de leden van de D66-fractie?

*Antwoord*

*Uit de vraag maakt het kabinet op dat de leden van de D66-fractie vragen naar de verhouding tussen de besluitvorming t.a.v. het instellen van PESCO en de zogenaamde «passerelle»-bepaling van art. 31, lid 3, VEU.*

*De passerelle-bepaling (waarmee de Raad met gekwalificeerde meerderheid kan besluiten) is in dit geval niet van toepassing, omdat het Verdrag al voorziet in een mogelijkheid om voor PESCO met gekwalificeerde meerderheid te besluiten. Dit licht het kabinet als volgt toe:*

*Op grond van artikel 31, lid 1, VEU worden besluiten in het kader van hoofdstuk 2 van titel V van het VEU (het GBVB-deel) genomen met unanimiteit, **tenzij** in dit hoofdstuk anders is bepaald.*

*Ten aanzien van het instellen van PESCO voorziet hoofdstuk 2 van titel V in een andere besluitvormingsprocedure: op grond van artikel 46, lid 2, VEU geldt besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.*

*De zogenaamde «passerelle»-bepaling in artikel 31, lid 3, VEU maakt het mogelijk dat de Europese Raad met unanimiteit kan besluiten dat de Raad voortaan met gekwalificeerde meerderheidsbesluiten vaststelt op een*

*deelterrein van het GBVB. Het gaat dan om situaties waarin op grond van het Verdrag besluitvorming met unanimiteit geldt.*

*Besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied zijn op grond van art. 31, lid 4, VEU uitgesloten van de toepassing van de passerellebepaling.*

*Deze uitzondering op de toepassing van de passerellebepaling heeft echter geen invloed op de besluitvorming over het instellen van PESCO, omdat het Verdrag (art. 46, lid 2, VEU) reeds bepaalt dat daarvoor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming geldt.*

De leden van de PVV-fractie constateren dat de Europese Commissie voorstelt om de Raad van de Europese Unie meer en consequenter gebruik te laten maken van artikel 31, tweede lid, VEU, dat de mogelijkheid biedt om met gekwalificeerde meerderheid te stemmen in specifieke gevallen. Artikel 31, tweede lid, VEU maakt het nu al mogelijk om met gekwalificeerde meerderheid te stemmen in specifieke gevallen. Van waar het verzoek om dit consequenter en meer te gebruiken? Zijn er andere regels of afspraken die hier restricties opleggen, zo vragen de leden van de PVV-fractie?

*Antwoord:*

*De Commissie stelt in de mededeling dat de Raad de stemming met gekwalificeerde meerderheid al heeft gebruikt voor het wijzigen van sanctielijsten (bijvoorbeeld personen en entiteiten waarvan de tegoeden worden bevroren en waarvoor reisbeperkingen gelden), voornamelijk bij EU-sanctieregimes die omzettingen zijn van VN-sancties en in enkele gevallen voor het wijzigen van plaatsingen op de lijst in het kader van autonome EU-sancties wanneer de wijziging door de Raad van de EU niet als gevoelig werd aangemerkt. In andere gevallen worden dergelijke besluiten nog met unanimiteit genomen, terwijl ze op basis van het Verdrag strikt genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen zouden kunnen worden genomen. Naar het oordeel van de Commissie werkt het vertragend voor de besluitvorming om besluiten die nu al met gekwalificeerde meerderheid genomen kunnen worden met eenparigheid van stemmen te nemen en zouden de mogelijkheden van artikel 31, lid 2, VEU dus consequenter en meer toegepast moeten worden.*

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het BNC-fiche inzake efficiëntere besluitvorming in het GBVB. Deze leden zien in de voorstellen van de Europese Commissie een potentieel majeure ontwikkeling van het GBVB, een ontwikkeling waarbij het intergouvernementele karakter van het GBVB, en dus het primaat van de lidstaten, verder wordt aangetast en er dus een verschuiving plaatsvindt naar een meer supranationaal beleid. De leden van de SP-fractie vinden dit een zorgwekkende ontwikkeling en beoordelen de voorliggende voorstellen als strijdig met de door onze fractie gehuldigde opvatting dat buitenland- en veiligheidsbeleid bij uitstek tot de kerntaken horen van soevereine nationale staten en dat derhalve dit beleid enkel op basis van consensus gezamenlijk gevoerd kan worden.

Uit de over het algemeen positieve appreciatie van de Commissievoorstellen maken de leden van de SP-fractie op dat het kabinet deze opvatting niet deelt. Klopt dat? Bent u het met de leden van de SP-fractie eens dat hiermee een verdere verschuiving van intergouvernementele samenwerking naar supranationaal beleid plaatsvindt? Zo ja, wat vindt u daarvan? Zo nee, waarom niet?



Het valt de leden van de SP-fractie in het algemeen op dat het kabinet in haar appreciatie telkens de nadruk legt op het feit dat Nederland op inhoudelijke gronden de inzet op verschillende van de door de Commissie genoemde terreinen van het GBVB steunt, en dat het kabinet het daarom in het Nederlandse belang acht om middels het stemmen met gekwalificeerde meerderheid het GBVB «efficiënter» te maken. Maar hierbij wordt geheel voorbijgegaan aan de principiële vraag in hoeverre buitenlands beleid niet primair een nationale bevoegdheid is en of de uitbreiding van stemmen per gekwalificeerde meerderheid hiermee niet strijdig is.

Graag ontvangen de leden van de SP-fractie een appreciatie van de Commissiemededeling ten aanzien van deze principiële vraag. Zou het dan anders liggen als de belangen van Nederland niet overeenkwamen met de door een gekwalificeerde meerderheid gesteunde inzet van de EU op bepaalde terreinen, zo vragen de leden van de SP-fractie zich af? Realiseert u zich dat zulks zich in de toekomst kan voordoen en dat Nederland dan tot de minderheid behoort maar, indien deze voorstellen doorgang zullen vinden, zich, in strijd met het dan gepercipieerde nationale belang, zal moeten voegen naar de meerderheid?

*Antwoord:*

*Het kabinet is het niet met de leden van de SP-fractie eens dat de voorstellen van de Commissie zouden leiden tot een verschuiving van intergouvernementele samenwerking naar een supranationaal beleid. Immers zijn de Unie en de lidstaten reeds samen bevoegd op het GBVB. De toepassing van de passerellebepaling leidt niet tot verdere bevoegdheidsoverdracht aan de Unie. De passerellebepalingen kunnen enkel toegepast worden in situaties waarop het Verdrag reeds de bevoegdheid toekent aan de Unie om rechtshandelingen vast te stellen. Toepassing van de passerellebepaling wijzigt enkel de wijze van besluitvorming (van unanimité naar QMV), niet de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten.*

*Onder verwijzing naar het antwoord op de vorige vraag, is het antwoord van het kabinet op de principiële vraag die de leden van de SP-fractie voorleggen, ontkennend.*

*Voorts realiseert het kabinet zich dat Nederland in de toekomst overstemd zou kunnen worden als er meer met gekwalificeerde meerderheid gestemd zou worden binnen het GBVB. Dat gezegd hebbende, constateert het kabinet dat dit enkel het geval kan zijn op zeer goed afgebakende deelreinen van het GBVB, waarvan eerst op basis van unanimité in de Europese Raad per deelreine moet worden besloten deze aan de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming toe te voegen. Ten tweede is het aantal terreinen waarvoor dit het geval zou kunnen zijn beperkt, omdat:*

- de politieke koers van de Unie<sup>3</sup> door de Europese Raad wordt bepaald. Hierop kan de passerellebepaling niet worden toegepast, omdat deze enkel ziet op besluitvorming door de Raad van de EU.*
- zowel de Europese Raad als de Raad (van de EU) op het gebied van het GBVB veel gebruikmaken van conclusies en verklaringen die op basis van consensus worden vastgesteld, zoals bijv. t.a.v. het MOVP en andere regionale conflicten.<sup>4</sup> Ook daarop kan de passerelle-clausule van artikel 31 lid 3 van het EU-Verdrag niet worden toegepast.*

<sup>3</sup> hiermee wordt gerefereerd aan de strategische belangen en doelstellingen van de Unie in de zin van art. 22 van het EU-Verdrag.

<sup>4</sup> Het betreft zogenaamde atypische handelingen waarop de besluitvormingsprocedures uit de Verdragen niet zien en waarover derhalve enkel met consensus kan worden besloten.

- de toepassing van de passerellebepaling uitgesloten is voor besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.
- de passerellebepaling van art. 31, lid 3, VEU enkel ziet op het GBVB-deel van het EU-verdrag. Politiek-gevoelige dossiers zoals overeenkomsten met kandidaat-lidstaten en associatieovereenkomsten vallen hier niet hieronder. Ook de meer algemene passerellebepaling van artikel 48, lid 7, VEU ziet niet op dergelijke overeenkomsten.

*Tot slot constateert het kabinet dat Nederland zich in de grote meerderheid van gevallen al tot de gekwalificeerde meerderheid van lidstaten kan rekenen.*

Ten aanzien van het voorstel om te komen tot een meer consequente gebruikmaking van artikel 31, tweede lid, VEU valt het de leden van de SP-fractie op dat in de kabinetsappreciatie enkel wordt ingegaan op het punt van het geven van uitvoering aan een eerder besluit, waarbij dan het voorbeeld van EU-sanctiebeleid wordt genoemd. Echter, de Commissie bepleit ook de reeds bestaande mogelijkheid om met gekwalificeerde meerderheid te stemmen beter (en dus vaker) te benutten in nog drie andere gevallen. Zou u ook ten aanzien van deze andere gevallen een appreciatie van dit onderdeel van het Commissievoorstel kunnen geven?

*Antwoord*

*In het BNC-fiche is het kabinet enkel ingegaan op de mogelijkheid die artikel 31, tweede lid, VEU biedt voor de uitvoering van een eerder (unanimiteits)besluit in de Raad voor het EU-sanctiebeleid, omdat dit naar de mening van dit kabinet het belangrijkste voorbeeld is van EU-besluitvorming waarbij in de praktijk wordt afgeweken van hetgeen in dat artikel wordt bepaald. Aanstellingsbesluiten voor EU-speciale vertegenwoordigers komen minder vaak voor en hetzelfde geldt voor besluiten op grond van een besluit van de Europese Raad. Het kabinet is er ook op deze terreinen voorstander van dat, voor zover dat nu niet het geval is, binnen de Raad besloten wordt via de stemprocedure die het Verdrag voorschrijft.*

### **Uitbreiding mogelijkheden voor meerderheidsbesluitvorming**

De leden van de D66-fractie constateren dat voor wat betreft de concrete invulling van beleidsterreinen waar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zou kunnen worden ingevoerd de Commissie drie terreinen heeft geïdentificeerd waar de toepassing van de «passerelle-clausule» van artikel 31, derde lid, VEU onmiddellijk voordeel zou opleveren. Hoe zou dit in zijn werk gaan, zo vragen de leden van de D66-fractie?

*Antwoord:*

*Toepassing van de passerelle-clausule van artikel 31, lid 3, VEU vereist een voorafgaand unanimeitsbesluit in de Europese Raad. De vaste voorzitter van de Europese Raad zou een dergelijk voorstel derhalve moeten agenderen, waarna de regeringsleiders hier met unanimititeit over zullen beslissen.*

De leden van de PVV-fractie vragen of door te stemmen met gekwalificeerde meerderheid over EU-standpunten over mensenrechten in multilaterale fora, goedkeuring en wijziging van de sanctiestelsels van de EU en civiele missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, landen toch stapje voor stapje hun soevereiniteit inleveren? Worden lidstaten dan niet op de knieën gedwongen door sancties die door andere lidstaten worden opgelegd, in zaken waar betreffende lidstaten niet voor hebben gekozen? En kan bijvoorbeeld een

VN-Migratiepact dan niet zomaar via de achterdeur aan een lidstaat opgelegd worden, zo vragen de leden van de PVV-fractie?

*Antwoord:*

*Er is geen sprake van soevereiniteitsoverdracht wanneer de EU voortaan met gekwalificeerde meerderheid zou stemmen over EU-standpunten over mensenrechten in multilaterale fora, goedkeuring en wijziging van de sanctiestelsels van de EU en civiele missies in het kader van het GBVB. Immers, de Unie kan enkel besluiten nemen over zaken waartoe zij reeds bevoegd is en op voorgenoemde terreinen is al sprake van een (gedeelde) EU-bevoegdheid. Toepassing van de passerellebepaling(en) wijzigt enkel de wijze van besluitvorming (van unanimité naar QMV), niet de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten.*

*Er kan wel sprake zijn van een inperking van nationale invloed op het Europese besluitvormingsproces (door verlies van het vetorecht). Een evt. schadelijk effect voor Nederland wordt beperkt geacht, omdat gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming slechts op een aantal zeer specifieke deelaspecten van het GBVB zou zien, waarover bovendien eerst met unanimité besloten moet worden dat op deze terreinen voortaan met gekwalificeerde meerderheid gestemd zal worden. Op de terreinen die de Commissie in haar mededeling beschrijft, kan Nederland zich al tot de gekwalificeerde meerderheid rekenen.*

De leden van de SP-fractie zien dat ten aanzien van de voorstellen tot uitbreiding van de mogelijkheden om met gekwalificeerde meerderheid te stemmen, door toepassing van de passerelle-clausule van artikel 31, derde lid, VEU, het kabinet stelt dat bij de afwezigheid van een formele aannemingsprocedure bij Raadsuitspraken de passerelle-clausule vanuit juridisch oogpunt waarschijnlijk niet toepasbaar is en dat het de Commissie in dezen zal bevragen. Kunt u aangeven wanneer u het antwoord van de Commissie op deze vraag verwacht? Hangt het antwoord op de vraag van de juridische toepasbaarheid van de passerelle-clausule voor het kabinet alleen af van het antwoord van de Commissie of zal het kabinet hier ook nog eigenstandig een definitiever oordeel over vellen? Begrijpen de leden van de SP-fractie het goed dat het kabinet op inhoudelijke gronden voorstander is van dit voorstel maar enkel twijfels heeft uit juridisch oogpunt? En hoe weegt het kabinet dan de juridische bezwaren tegen de inhoudelijke appreciatie? Wat betekent één en ander voor het precieze standpunt van het kabinet ten aanzien van dit voorstel? Dit is de leden van de SP-fractie namelijk nog niet geheel duidelijk.

*Antwoord:*

*In een bijeenkomst van het Politiek- en Veiligheidscomité, waar de Commissie een presentatie verzorgde over de mededeling, hebben de lidstaten met de Commissie en met de Juridische Dienst van de Raad van gedachten gewisseld over de juridische toepasbaarheid van de passerelle-clausule van artikel 31, lid 3, VEU op handelingen die geen besluiten met rechtsgevolgen zijn, zoals de verklaring die de EU uitbrengt t.a.v. de mensenrechtensituatie in derde landen bij de jaarlijkse bijeenkomst van de Mensenrechtenraad (zgn. «item 4»-verklaring). Op puur inhoudelijke gronden zou het kabinet er voorstander van zijn om dergelijke verklaringen c.q. standpunten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen vast te stellen maar omdat het zogenaamde «atypische handelingen»<sup>5</sup> betreft, is dit volgens beide juridische diensten niet mogelijk.*

<sup>5</sup> Het gaat om handelingen die geen rechtsgevolgen beogen, maar meer van politieke aard zijn en geen expliciete rechtsgrondslag in de EU-verdragen hebben. Hierover wordt met consensus besloten.

Voorts constateren deze leden dat ten aanzien van het instellen van civiele missies het kabinet wel «twijfels» heeft over besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid omdat dit een zwaarwegend politiek besluit betreft. Met dit laatste zijn de leden van de SP-fractie het van harte eens, maar zij vinden de stellingname van het kabinet hier niet erg duidelijk. Er wordt gesteld dat de Commissie dit voorstel niet «overtuigend genoeg» heeft neergezet. Acht u het denkbaar dat de Commissie dit alsnog zal doen en daarmee het kabinet zal overtuigen? Kunt u hier nog nader op ingaan? Wat wordt hier de inzet van Nederland? Moeten wij dat nog afwachten? Krijgen wij hier later duidelijkheid over?

*Antwoord:*

*Indien en wanneer er in de Europese Raad gesproken zal worden over gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in het GBVB, zal het kabinet de Commissie, die betrokken is bij de voorbereidingen op de Raden, hierover nader bevragen. Wat Nederland betreft ligt gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming niet voor de hand bij het instellen van civiele missies, vanwege het politieke gewicht van een dergelijk besluit.*

Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie u meer in het algemeen om meer duidelijkheid te geven over de kabinetsinzet. De Commissie nodigt in haar mededeling de Raad uit om op de bijeenkomst in Sibiu op 9 mei 2019 de in de mededeling opgenomen voorstellen goed te keuren. Is Nederland voornemens deze goedkeuring te verlenen? Of alleen onder bepaalde voorwaarden, en zo ja, welke dan? Kunt u met andere woorden preciezer aangeven wat de inzet zal zijn en wat deze inzet mogelijkwijs nog kan doen veranderen? En kunt u deze Kamer op de hoogte houden van eventuele wijzigingen of verdere ontwikkeling van uw standpunt ten aanzien van deze voorstellen?

*Antwoord:*

*De Commissie onderzoekt in haar mededeling de mogelijkheden die het VEU biedt om binnen het GBVB met gekwalificeerde meerderheid te stemmen en stelt concrete gebieden vast waarop de Raad in haar visie beter met gekwalificeerde meerderheid van stemmen zou kunnen optreden in plaats van vast te houden aan eenparigheid van stemmen. De Mededeling van de Commissie dient enkel ter inspiratie van regeringsleiders die in mei 2019 zullen spreken over de strategische agenda van de Unie, onder meer op EU extern terrein. Nederland juicht dit initiatief toe, omdat de unanimitetspraktijk er in toenemende mate voor zorgt dat EU-besluiten over het GBVB worden geblokkeerd of te langzaam worden genomen, terwijl het meer dan ooit noodzakelijk is om als EU eensgezind op het wereldtoneel op te treden. Snelle en effectieve besluitvorming is daarvoor essentieel. Het kabinet ziet de discussie over meer QMV in het GBVB als instrument om die discussie te voeren maar QMV is wat het kabinet betreft geen doel op zich. Sterker, de kans dat het tot QMV besluitvorming zal komen op door Nederland gewenste terreinen, is klein. De regeringsleiders zullen hier per deel terrein immers met unanimitet over moeten besluiten. Landen die de unanimitetsbesluitvorming aangrijpen om besluitvorming over onderwerpen te gijzelen, zullen om die reden niet erg welwillend zijn daar voortaan met QMV over te besluiten. De QMV discussie heeft overigens ook zijn beperkingen, aangezien veel van de politieke besluiten op het GBVB gebied geschieden op basis van Raadsconclusies en EU-verklaringen die met consensus worden vastgesteld.*