

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2795

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2023

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Algemene Zaken van 12 december 2023.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

VERSLAG RAAD ALGEMENE ZAKEN VAN 12 DECEMBER 2023

Op dinsdag 12 december jl. vond in Brussel de Raad Algemene Zaken (RAZ) plaats. Op de agenda stond de voorbereiding van de Europese Raad (ER) van 14–15 december, het Europees Semester, de evaluatie van de jaarlijkse rechtsstaatdialoog, EU-uitbreiding, de demografische veranderingen in Europa, het associatieakkoord met Andorra en San Marino, het voorstel voor aanpassing van de verordening tot regeling van het taalgebruik en onder diversen een voortgangsverslag van de werkzaamheden van het voorzitterschap inzake de toekomst van Europa en de follow-up van de in 2022 gehouden Conferentie over de Toekomst van Europa. De Minister van Buitenlandse Zaken nam deel aan deze RAZ.

In dit verslag wordt tevens ingegaan op de toezegging om de Kamer geïnformeerde te houden over de ontwikkelingen met betrekking tot de toegang van nationale parlementen tot *Delegates Portal*.

Vorbereidingen Europese Raad 14–15 december

Rusland en Oekraïne

De Raad sprak over de Russische agressie tegen Oekraïne. Verschillende onderwerpen kwamen aan bod, waaronder EU-uitbreiding, macro-financiële steun voor Oekraïne en militaire steun. De Raad onderstreepte het belang van snelle aanneming van het 12e EU-sanctiepakket. Zie voor verdere informatie het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) van 11 december jl.¹

Midden-Oosten

De Raad blikte kort vooruit naar de discussie die zal worden gevoerd over het Midden-Oosten tijdens de ER. Mogelijk liggen de posities van EU-lidstaten op dit punt te ver uit elkaar om conclusies aan te nemen. Zie voor verdere informatie het verslag van de RBZ van 11 december jl.

EU-uitbreiding

De Raad sprak ook in het kader van de voorbereiding op de aankomende ER over EU-uitbreiding. Dit onderwerp is door de RAZ ook als eigenstandig onderwerp besproken. Een uitgebreidere terugkoppeling is verderop in dit verslag te vinden.

Meerjarig Financieel Kader

De Raad sprak over de door de Europese Commissie (hierna: de Commissie) voorgestelde tussentijdse herziening van het Meerjarig Financieel Kader (MFK). De Commissie heeft een herzieningsvoorstel gepresenteerd om de Europese meerjarenbegroting te versterken. Volgens de Commissie is naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne een gerichte herziening van het MFK noodzakelijk, wil de EU zijn bestaande en nieuwe doelstellingen verwezenlijken. De inzet van het kabinet ten aanzien van deze voorstellen is opgenomen in drie BNC-fiches en een Kamer-

¹ Verzonden op 21 december 2023.

brief.² Tijdens de RAZ werd gesproken over het achtste onderhandelingsdocument³ dat kort voor de RAZ werd verspreid. Nederland heeft zijn inzet herhaald en specifiek gevraagd om de voorgestelde ophoging te verlagen en meer dekking uit herschikkingen binnen de begroting op te nemen in het onderhandelingsdocument.

Nederland gaf aan positief te staan tegenover het structureler vorm geven van de financiële EU-steun aan Oekraïne en een Europees herstelprogramma gericht op het herstel en wederopbouw van Oekraïne (Oekraïne faciliteit). Daarvoor is het kabinet bereid tot extra afdrachten. Er is binnen de Raad brede steun voor Oekraïne. Op de overige onderdelen van het voorstel herhaalden lidstaten hun standpunten en is de Raad nog verdeeld. Het kabinet streeft naar een akkoord tijdens de ER om daarmee de steun aan Oekraïne via de voorgestelde Oekraïne faciliteit voor de periode 2024–2027 zeker te stellen.

Veiligheid en defensie

De Raad sprak daarnaast kort over veiligheid en defensie. Het kabinet verwelkomt het toevoegen van deze punten aan de agenda en zal zich inzetten om de uitwerking van eerder gemaakte afspraken te bespoedigen, waaronder de implementatie van het Strategisch Kompas, het opschalen van de defensie-industrie voor militaire steun aan Oekraïne en ook de bescherming van Europa, de aankomende *European Defence Industry Strategy* en het verbeteren van voldoende toegang tot zowel publieke als private financiering voor de Europese defensie-industrie.

Migratie

De Raad stond kort stil bij de ER-agendering van migratie tijdens de aankomende ER.

Strategische agenda 2024–2029

De Raad stond stil bij de voorbereiding op de Strategische agenda 2024–2029, die de ER naar verwachting in de zomer van 2024 aanneemt. Nederland pleitte voor een helder onderscheid tussen het voorbereidingsproces voor de Strategische Agenda en het interne voorbereidingswerk van de EU in het kader van uitbreiding.

Europees semester

Het Spaans Voorzitterschap en het inkomend Belgisch Voorzitterschap presenteerden *de Roadmap* voor het Europees Semester 2024. De *Roadmap* beschrijft de weg naar het Europees Semester 2024 eind juli. Hierin zullen geïntegreerde en land-specifieke aanbevelingen worden opgenomen. Het zogenoemde herfstpakket is een onderdeel van het Europees Semester, dat door de Commissie op 21 november 2023 werd gepresenteerd. De Kamer zal naar verwachting op 22 december 2023 een kabinetsappreciatie van het volledige herfstpakket ontvangen.

² 1) BNC-fiche Herziening MFK, Kamerstuk 22 112, nr. 3757; 2) BNC-fiche Oekraïne-faciliteit, Kamerstuk 22 112, nr. 3758; 3) BNC-fiche *Strategic Technologies for Europe Platform*, Kamerstuk 22 112, nr. 3759. 4) Kabinetsappreciatie uitbreidingspakket 2023 en Groeiplan voor de Westelijke Balkan d.d. 1 december jl. Daarnaast verwijst het kabinet naar de antwoorden op het schriftelijke overleggen inzake de tussentijdse herziening van het MFK van 11 september jl. (Tweede Kamer), Kamerstuk 22 112, nr. 3780 en 20 oktober jl. (Eerste Kamer), Kamerstuk 36 405, D.

³ Delegates Portal: 16708/23.

Evaluatie van de jaarlijkse rechtsstaatdialog

De Raad kwam niet tot consensus over concept-conclusies over de evaluatie van de rechtsstaatdialog. Het overgrote deel van de lidstaten, waaronder Nederland, sprak steun uit voor de conclusies. De waarde van de rechtsstaatdialog, gevoerd op basis van het jaarlijkse Commissie-rechtsstaatrappport, werd breed onderschreven. Daarnaast benadrukten meerdere lidstaten het fundamentele belang van de rechtsstaat voor het functioneren van de Unie, ook met het oog op de uitbreidingsdiscussie. Nederland sprak namens de Benelux-landen en benoemde onder meer dat het voor de effectieve inzet van het bredere rechtsstaatinstrumentarium van belang is om de verschillende instrumenten in samenhang te bezien. Ook riepen de Benelux-landen alle lidstaten op om de conclusies te steunen en te verzekeren dat de rechtsstaatdialogen op regelmatige basis worden voorgezet in lijn met de gemaakte afspraken. Twee lidstaten konden niet instemmen met de concept-conclusies. Deze lidstaten zijn van mening dat de rechtsstaatdialog niet alleen gevoerd moeten worden op basis van de Commissie-rechtsstaatrappporten, omdat dit de rol van de Commissie volgens hen onwenselijk groot zou maken. Daarnaast betoogde één van deze lidstaten dat de verschillende rechtsstaatinstrumenten elkaar te veel dupliceren, hetgeen volgens deze lidstaat in strijd is met de uitgangspunten van de dialoog. Het Spaanse EU-voorzitterschap concludeerde dat er geen consensus kon worden bereikt, en dat de conclusies als voorzitterschapsconclusies zullen worden gepubliceerd, gesteund door vijftientig lidstaten. Ten slotte nodigde het voorzitterschap de lidstaten die de conclusies nu niet konden steunen uit om dit op een later moment alsnog te doen.

EU-uitbreiding

De Raad nam conclusies aan over EU-uitbreiding⁴, naar aanleiding van de publicatie van het uitbreidingspakket van de Europese Commissie op 8 november jl. De conclusies bevatten teksten over alle (potentiële) kandidaat-lidstaten. Ook geeft de Raad aan kennis te hebben genomen van de mededeling van de Commissie over een Groeiplan voor de Westelijke Balkan. De besluiten over de aanbevelingen van de Commissie met betrekking tot het openen van de toetredingsonderhandelingen met Oekraïne en Moldavië en het verlenen van het kandidaat-lidmaatschap aan Georgië werden door de Raad doorgeschoven naar de Europese Raad, met name vanwege de positie van één lidstaat.

Een aantal lidstaten pleitte voor het gelijktrekken van de besluitvorming over Oekraïne en Moldavië met het besluit tot het openen van de toetredingsonderhandelingen met Bosnië en Herzegovina. Andere lidstaten, waaronder Nederland, hebben aangegeven hier op basis van de rapportage van de Commissie niet mee in te kunnen stemmen en verwezen naar het standpunt van de Commissie dat Bosnië en Herzegovina eerst de noodzakelijke mate van naleving van de lidmaatschapscriteria moet bereiken.

Nederland heeft gehandeld conform de posities zoals uiteengezet in de Kabinetsappreciatie van het uitbreidingspakket 2023 (Kamerstuk 23 987, nr. 395). Nederland steunde de aanbeveling van de Commissie om de toetredingsonderhandelingen met Oekraïne en Moldavië te openen. Gezien de beperkte voortgang op het grootste gedeelte van de door de Commissie gestelde twaalf prioriteiten gaf Nederland aan voorzichtig ten aanzien van de aanbeveling om Georgië kandidaat-lidstatus te verlenen.

⁴ Zie Council conclusions on Enlargement 12 december 2023.

Geen van de lidstaten sprak zich uit tegen het verlenen van het kandidaat-lidmaatschap aan Georgië.

Voor Nederland blijft uitbreiding van de Unie een proces gebaseerd op merites, conform de EU-uitbreidingsmethodologie.⁵ Parallel aan het toetredingsproces van de individuele (potentiële) kandidaat-lidstaten, dient de EU zich gedegen voor te bereiden op een toekomstige uitbreiding.

Demografische veranderingen in Europa

Naar aanleiding van de recent door de Commissie gepresenteerde Demografie Toolbox, nam de Raad conclusies aan over het omgaan met demografische veranderingen in Europa.⁶ Deze conclusies erkennen in algemene zin dat er demografische uitdagingen zijn voor de EU en dat deze grensoverschrijdende gevolgen kunnen hebben. De conclusies verwelkomen een ondersteunende rol van de Commissie bij de beheersing van demografische uitdagingen door de lidstaten. Daarbij wordt gewezen op wetgeving, wetenschappelijk onderzoek, dialoog en uitwisselingen. Het kabinet verwelkomt deze conclusies en zal in deze context aandacht blijven vragen voor specifieke Nederlandse thema's zoals hoge bevolkingsdichtheid, bevolkingsgroei en vergrijzing.

Onderhandelingen associatieverdrag Andorra en San Marino

De Europese Commissie kondigde tijdens de RAZ aan een onderhandelingsakkoord met Andorra en San Marino bereikt te hebben. De Commissie stelde dat dit associatieakkoord verbeterde toegang mogelijk maakt tot de EU interne markt met behulp van dynamische overname van EU acquis door de micro-staten. Het akkoord houdt daarbij rekening met de bijzondere kenmerken zoals de ligging en het inwonersaantal van Andorra en San Marino. Naar verwachting deelt de Commissie de teksten begin 2024 na deze te hebben opgeschoond en vertaald met de Raad ter besluitvorming. Een aantal lidstaten maakte een studievoorbehoud, met name voor afspraken over financiële diensten. Het kabinet zal ook een standpunt innemen na het ontvangst van de concept Raadsbesluiten.

Voorstel aanpassing verordening tot regeling van het taalgebruik

De Raad boog zich over een verzoek van het Spaanse voorzitterschap om Verordening (EG) nr. 1/1958 te wijzigen en ook het Catalaans, Baskisch en Galicisch in de talenregeling van de EU op te nemen. Dit was de vierde keer dat de Ministers de kwestie bespraken, na eerdere zittingen van de RAZ van 19 september, 24 oktober en 15 november 2023. Tijdens de RAZ verwees het Spaanse voorzitterschap naar de gevraagde voorlopige kosteninschatting die opgesteld is door de Commissie en herhaalde de bereidheid van Spanje om de kosten voor deze wijziging zelf te willen dragen. Ook wees het voorzitterschap op de juridische analyse van het voorstel die Spanje zelf heeft gemaakt en een brief van de Spaanse Minister van Buitenlandse Zaken waarin het unieke karakter van het Spaanse voorstel wordt benadrukt. Een aantal lidstaten verwees in de interventies naar het belang van het voortzetten van de discussie op technisch niveau op basis van een herzien en meer gesubstantieerd voorstel. Het aankomende Belgische voorzitterschap verklaarde zich bereid om het werk voort te zetten.

⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1511.

⁶ Managing demographic change in Europe.

Diversen: Toekomst van Europa

Het Spaanse voorzitterschap stelde een rapport op met een overzicht van het verrichte werk om de discussie over de Toekomst van Europa verder te brengen. Het rapport blikt terug op de gedachtewisselingen die de afgelopen maanden plaatsvonden: absorptiecapaciteit werd besproken tijdens de informele RAZ van 27–28 september jl. in Murcia⁷, en ook en marge van de RAZ op 19 september⁸, 24 oktober⁹ en 15 november jl.¹⁰ Verder werd absorptiecapaciteit opgenomen in de Granada Verklaring, tijdens de informele ER van 6 oktober jl.¹¹

Op basis van deze terugblik concludeerde het Spaanse voorzitterschap dat het interne voorbereidende werk van de EU parallel plaats moet vinden aan het toetredingsproces. Verder constateerde het voorzitterschap brede steun onder lidstaten om eerst te verkennen welke hervormingen mogelijk zijn onder de huidige Verdragen. Volgens het Spaanse voorzitterschap zal de EU in kaart moeten brengen wat de gevolgen van uitbreiding zijn op beleidsmatig, budgettair en institutioneel terrein. Dit zal verder ter hand worden genomen onder het aankomend Belgisch voorzitterschap. Deze conclusies zijn in lijn met de Nederlandse inzet op dit thema, zoals gecommuniceerd aan de Kamer in de geannoteerde agenda's en verslagen van de voornoemde (informele) RAZ en ER besprekingen.

Tijdens de RAZ werd het Spaanse voorzitterschap bedankt voor het verrichte werk. Verder herhaalde de Commissie het voornemen om voor de zomer van 2024 een aantal *pre-enlargement policy reviews* te publiceren, zoals aangekondigd in de *State of the Union* toespraak van Commissievoorzitter Von der Leyen. Tot slot gaf het Belgisch voorzitterschap aan voornemens te zijn om deze discussie verder te brengen, en benadrukte daarbij specifiek het (overkoepelende) belang van de rechtsstaat.

Diversen: Follow-up Conferentie over de Toekomst van Europa

De RAZ stond stil bij de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen van de Conferentie over de Toekomst van Europa¹². Het Spaanse voorzitterschap herbevestigde dat de Raad geëngageerd is aan de implementatie van de aanbevelingen en gaf aan dat het merendeel hiervan reeds uitgevoerd is of dat opvolging in gang is gezet¹³. De Commissie gaf aan dat 95% van de aanbevelingen die binnen haar competenties vallen, zijn geïmplementeerd.

Overig: toegang van nationale parlementen tot Delegates Portal

In het kader van de toezegging om uw Kamer op de hoogte te houden over ontwikkelingen met betrekking tot de toegang van nationale parlementen tot Delegates Portal¹⁴, volgt hierbij een update over de laatste ontwikkelingen. Uit de besprekingen met het Raadssecretariaat is gebleken dat mogelijkheden blijven bestaan om interne Raadsdocumenten te delen met de nationale parlementen. Wel zal vanwege informatiebeveiligingsredenen de rechtstreekse toegang tot Delegates Portal beperkt worden tot partijen die direct deelnemen aan de bespre-

⁷ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2717 en Kamerstuk 21 501-02, nr. 2718.

⁸ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2708 en 21 501-02, nr. 2713.

⁹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2718 en Kamerstuk 21 501-02, nr. 2775.

¹⁰ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2778 en Kamerstuk 21 501-02, nr. 2788.

¹¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1973.

¹² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16054-2023-INIT/nl/pdf>.

¹³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16054-2023-ADD-1/en/pdf>.

¹⁴ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2716.

kingen binnen de Raad en daartoe relevante documenten en informatie nodig hebben. Deze partijen betreffen in het bijzonder de permanente vertegenwoordigingen van de lidstaten en de deelnemers en delegaties van de Rijksoverheid van de lidstaten. In het geval van Nederland en een aantal andere lidstaten, betekent dit dat de huidige rechtstreekse toegang van Kamerleden en de ambtelijke ondersteuning van de Tweede en Eerste Kamer tot Delegates Portal zal moeten worden vervangen door een andere wijze van verstrekking van de Raadsdocumenten. Daartoe wordt, in samenspraak met de beide Kamers, een technische oplossing tot stand gebracht op basis van een alternatief systeem. Op ambtelijk niveau vinden hierover komende tijd besprekingen plaats. Totdat er een technische oplossing is ontwikkeld, is er sprake van een overgangperiode. Tijdens de overgangperiode zorgt het kabinet ervoor dat de beide Kamers informatie uit het Delegates Portal verkrijgen. Het kabinet hecht onverkort zeer aan goede informatievoorziening aan de Tweede en Eerste Kamer over EU-besluitvorming.