

Vergaderjaar 2022–2023

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2577

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2022

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Algemene Zaken van 13 december 2022.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

VERSLAG VAN DE RAAD ALGEMENE ZAKEN VAN 13 DECEMBER 2022

Introductie

Op dinsdag 13 december jl. vond in Brussel een Raad Algemene Zaken (RAZ) plaats. Op de agenda van de Raad stonden de volgende onderwerpen: de verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame, de voorbereiding van de Europese Raad van 15 december 2022, Raadsconclusies uitbreiding, stabilisatie en associatieproces, jaarlijkse rechtsstaataloog, gezamenlijke verklaring over de EU wetgevende prioriteiten voor 2023–2024, Europees semester 2023 en follow-up van het feedback evenement over de Conferentie over de Toekomst van Europa. De Minister van Buitenlandse Zaken nam deel aan de RAZ.

Verordening transparantie en gerichte politieke reclame

De Raad sprak over de verordening transparantie en gerichte politieke reclame. Het Tsjechische voorzitterschap benadrukte tijdens de introductie van het agendapunt¹ het belang van betere transparantievereisten en striktere targeting- en amplificatieregels op het terrein van politieke reclame. Het voorzitterschap stelde dat de Raad vindt dat er een verbod moet komen op het gebruik van technieken die gebruik maken van bijzondere persoonsgegevens, zoals gegevens over ras, etnische afkomst, seksuele geaardheid of politieke opvattingen. Het merendeel van de lidstaten, inclusief Nederland, sprak steun uit voor de algemene oriëntatie, die in lijn is gebleven met de Nederlandse positie zoals vastgelegd in het BNC-fiche (Kamerstuk 36 013, nr. 2). Een aantal lidstaten kondigde middels een verklaring² aan dat zij graag hadden gezien dat er een volledig verbod op *targeting* was gekomen. Het Tsjechische voorzitterschap concludeerde dat de benodigde meerderheid is bereikt in de Raad. De gedeeltelijke algemene oriëntatie is openbaar gemaakt.³

Vorbereiding Europese Raad (ER) van 15 december 2022

Rusland en Oekraïne

De Raad sprak kort over de Russische agressie tegen Oekraïne. Enkele lidstaten onderstreepten het belang van snelle aanname van een negende sanctiepakket tegen Rusland en zorgvuldigheid met betrekking tot accountability. Daarnaast benadrukte de Raad het belang van tijdige humanitaire en financiële steun om Oekraïne de winter door te helpen. Gelijktijdig met de Raad vond in Parijs een internationale conferentie plaats over acute hulp aan Oekraïne, waar de aanwezige landen in totaal 1 miljard euro beschikbaar stelden voor elektriciteit, sociale infrastructuur, woningen en noodhulp. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft namens Nederland deelgenomen aan de conferentie. Over de uitkomsten van de conferentie en de inzet van Nederland voor Oekraïne in 2023 wordt uw Kamer separaat geïnformeerd.

Energie en economie

De Raad gaf aan de resultaten van de Energieraad af te wachten, die tegelijk met de RAZ plaatsvond. Enkele lidstaten gebruikten hun inter-

¹ Terug te zien via <https://video.consilium.europa.eu/event/en/26471>

² Te weten Duitsland, Kroatië, Cyprus, Griekenland, Luxemburg en Spanje, voor de verklaring zie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16013-2022-ADD-1/x/pdf>

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/60812/st16013-re01-en22.pdf>

ventie om de hoop uit te spreken dat de Energieraad zou besluiten tot instellen van het door de Commissie voorgestelde *Market Correction Mechanism* (MCM), een EU-breed prijsplafond op de groothandelsmarkt voor gas. Vanwege de hoge energiekosten en inflatie pleitten diverse lidstaten om nieuwe Europese crisisinstrumenten en/of gemeenschappelijke fondsen in te zetten ter ondersteuning van huishoudens en bedrijven. Ook werd er door diezelfde lidstaten in dit kader een link gelegd naar de herziening van het stabiliteits- en groeipact. Nederland benadrukte samen met andere lidstaten dat het belangrijk blijft om eerst bestaande middelen – zoals het coronaherstelfonds – volledig te benutten en waar mogelijk ook flexibel in te zetten, voordat nieuwe instrumenten aan de orde komen.

De combinatie van lagere economische groei en begrotingsmaatregelen ter ondersteuning van huishoudens en bedrijven leidt tot een verslechtering van de begrotingssaldi van lidstaten. Nederland benadrukte dat juist daarom voldoende aandacht voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën onverminderd van belang blijft. Nationale maatregelen moeten doelgericht en tijdelijk zijn om de inflatie niet verder aan te wakkeren en het gelijke spelveld niet te verstoren.

Veiligheid en defensie

Het onderwerp veiligheid en defensie is niet aan bod gekomen tijdens de RAZ. Zoals reeds genoemd in het desbetreffende verslag bereikte de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) van 12 december jl. een politiek akkoord om de financiële duurzaamheid van de Europese Vredesfaciliteit (EPF) te waarborgen en het totale financiële plafond met EUR 2 miljard te verhogen, met de mogelijkheid van een verdere verhoging in een later stadium. De RBZ sprak af dat de totale verhoging van het algemene financiële plafond van de EPF tot 2027 maximaal EUR 5,5 miljard zal bedragen.⁴ De bereikte overeenkomst tijdens de RBZ is in lijn met de kabinetsinzet op dit vraagstuk, waarover uw Kamer op 7 december jl. is geïnformeerd.⁵

Zuidelijk-nabuurship

De Raad sprak kort over het Zuidelijk Nabuurschap en was eensgezind over het belang van de samenwerking met deze landen. Nederland heeft zoals toegezegd tijdens het CD RBZ van 8 december jl. aandacht gevraagd voor migratie binnen de bredere relatie van de EU met het Zuidelijk Nabuurschap.

Externe relaties (Westelijke Balkan, trans-Atlantische relatie)

Tot slot kwam de strategische discussie over de trans-Atlantische relatie aan bod. De Raad kwam overeen dat de discussie tijdens de ER in zal gaan op de diepgaande en intensieve samenwerking tussen de EU en VS op terrein van veiligheid en economie. Daarnaast zal er ook gesproken worden over de handelspolitieke zorgen ten aanzien van de *Inflation Reduction Act*. Deze zorgen moeten in eerste instantie via dialoog aan de orde gesteld worden. Dit gebeurt via de *EU-US IRA Task Force*, maar ook de *Trade and Technology Council* speelt hierin een belangrijke rol. In de komende maanden zal de Commissie samen met lidstaten werken aan een Europese reactie op de situatie waarmee de Europese industrie wordt geconfronteerd. Uw Kamer wordt voor het einde van het jaar per brief door de Minister van Economische Zaken geïnformeerd over de gevolgen van de hoge energieprijzen voor de energie-intensieve industrie, waarbij

⁴ De genoemde bedragen zijn de prijzen uit 2018, conform Europese begrotingssystematiek.

⁵ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2557

ook kort op de *Inflation Reduction Act* wordt ingegaan, conform de toezegging van de Minister van Buitenlandse Zaken tijdens het Commissiedebat over de Raad Algemene Zaken van 8 december jl. In de komende maanden zal de Commissie samen met lidstaten werken aan een Europese reactie op de situatie waarmee de Europese industrie wordt geconfronteerd. Het kabinet zal de Kamer te zijner tijd informeren over de Nederlandse inzet voor een Europese reactie.

EU Uitbreidingsconclusies (Voortgangsrapportages uitbreidingspakket 2022)

De Raad stemde in met de uitbreidingsconclusies 2022⁶, waarin het besluit om Bosnië en Herzegovina kandidaat-lidstaat-status toe te kennen, wordt vastgelegd. In dezelfde conclusies bevestigt de Raad dat de onderhandelingen met Bosnië en Herzegovina alleen kunnen worden geopend wanneer er voortgang is geboekt op alle veertien prioriteiten uit de Opinie, conform de kabinetsinzet.

Het EU Voorzitterschap, de Commissie en een groot aantal lidstaten verwelkomden het besluit over deze stap voor Bosnië en Herzegovina. Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, verwelkomde vervolgens het besluit van de Raad om visumliberalisatie toe te kennen aan Kosovo. De Commissie stelde dat het besluit over Bosnië en Herzegovina, alsmede de doorbraak in het onderhandelingsproces tussen Noord-Macedonië en Albanië in juni en de succesvolle EU-Westelijke Balkan Top van 6 december jl., hebben bijgedragen aan versterking van de geloofwaardigheid van het EU-uitbreidingsbeleid.

In lijn met de motie van het lid Jasper van Dijk (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2563) benadrukte het kabinet dat de Kopenhagencriteria leidend blijven bij EU-uitbreiding. Vervolgens stelde het kabinet dat gesprekken met kandidaat-lidstaten die de EU-lijn volgen (bijvoorbeeld op het gebied van hervormingen, migratie en GBVB), geïntensiveerd dienen te worden, in lijn met de Kopenhagencriteria, zoals verzocht in de moties van het lid Sjoerdsma (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2560) en van het lid Amhaouch (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2567). Deze landen zouden ook extra Europese ondersteuning moeten krijgen. Ook riep Nederland op tot een versterkte dialoog over migratie met de kandidaat-lidstaten, als onderdeel van de toetredingsdialoog met deze landen, conform de motie van het lid Van Wijngaarden (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2566).

Tot slot spraken meerdere lidstaten, waaronder Nederland, zorgen uit over de gebrekkige aansluiting bij het EU Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) door Servië. In dit kader vroeg Nederland de Commissie om met voorstellen te komen op basis waarvan er consequenties binnen het uitbreidingsproces verbonden kunnen worden aan gebrekkige aansluiting bij het GBVB, conform motie van het lid Van Wijngaarden c.s. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2565).

Jaarlijkse rechtsstaatdialoog (landenspecifieke discussie Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Zweden)

De Raad voerde in het kader van het rechtsstaatmechanisme voor de vijfde keer de landenspecifieke dialoog op basis van de landenhoofdstukken uit het Commissie rechtsstaatrapport. Ditmaal lag de staat van de rechtsstaat in Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Zweden ter bespreking voor. Deze dialoog heeft tot doel het onderlinge gesprek over rechtsstatelijkheid in de Unie te bevorderen, eventuele rechtsstatelijke problemen in een eerder stadium te signaleren, en daarover *best practices* uit te wisselen. De Commissie leidde de afzonderlijke dialogen zoals

⁶ Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process – Consilium (europa.eu)

gebruikelijk in met een korte samenvatting van haar bevindingen⁷, waarna de betreffende lidstaat een korte reactie gaf, gevolgd door een ronde vragen en antwoorden.

Nederland intervenieerde namens de Benelux en onderstreepte het belang van de voortzetting van de dialogen. Daarnaast bevroegen de Benelux-landen Polen en Roemenië over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij justitiële hervormingen en anti-corruptie maatregelen, en Zweden over digitalisering en efficiëntie binnen het rechtsbestel. Aan de discussie namen veertien lidstaten actief deel. Eén lidstaat liet zich kritisch uit over het rechtsstaatmechanisme en verweet de Commissie dubbele standaarden te hanteren. Het inkomende Zweedse voorzitterschap gaf aan de huidige cyclus van zevenentwintig lidstaten af te ronden, met de bespreking van Slowakije en Finland. Ook wordt de tweede ronde gestart met de bespreking van België, Bulgarije en Tsjechië.

Gezamenlijke verklaring EU wetgevingsprioriteiten 23/24

Het Tsjechische voorzitterschap presenteerde⁸ de gezamenlijke verklaring⁹ van de Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement aangaande wetgevende prioriteiten voor 2023–2024. Hoofdpunten hiervan zijn de afronding van het Fit-For-55-pakket, uitvoeren van REPowerEU, artificiële intelligentie, cyberweerbaarheid, kritieke grondstoffen, implementatie van de sociale pijler, steun aan Oekraïne, samenwerking met kandidaat-lidstaten, voltooiing van het wetgevingskader migratie en asiel, bescherming van de rechtsstaat, het verdedigen van mediavrijheid en pluriformiteit en het aanpakken van geweld tegen vrouwen. In de gezamenlijke verklaring is er ook specifiek aandacht voor de uitkomsten van de Conferentie over de Toekomst van Europa en het belang van snelle en doeltreffende follow-up binnen de instellingen. Enkele lidstaten waaronder Duitsland (met steun van Nederland) legden een eigen verklaring af bij de paragraaf in de tekst over *an economy that works for people* om het belang van degelijke overheidsfinanciën te benoemen.¹⁰ De Raad stemde in met de verklaring. De drie voorzitters van de EU-instellingen ondertekenden de verklaring en marge van de ER van donderdag 15 december.¹¹

Europees semester 2023

Het Tsjechische voorzitterschap en het inkomende Zweedse voorzitterschap hebben tijdens de RAZ een *roadmap* voor het Europees Semester 2023 gepresenteerd. Deze *roadmap* zet de bespreking van het Europees Semester in de relevante vakraden uiteen. De lidstaten hebben de presentatie aangehoord en er heeft geen discussie over plaats gevonden. Het herfstpakket werd op 22 november jl. gepubliceerd en tijdens de Ecofinraad op 6 december jl. door de Europese Commissie aan de ministers van Financiën gepresenteerd. Uw Kamer wordt naar verwachting op 16 december over het volledige herfstpakket geïnformeerd via de gebruikelijke Kamerbrief.

⁷ Zie ook het Commissie rechtsstaatsrapport 2020, 2021, 2022 en de geannoteerde agenda Raad Algemene Zaken van 13 december 2022 | Kamerstuk 21 501-02, nr. 2555

⁸ Terug te zien via: <https://video.consilium.europa.eu/event/en/26471>

⁹ De gezamenlijke verklaring is hier te lezen: <https://www.consilium.europa.eu/media/60852/joint-declaration-2023-2024.pdf>

¹⁰ De verklaring van Duitsland met steun van Nederland is hier terug te lezen: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15686-2022-ADD-1-REV-2/en/pdf>

¹¹ Persbericht, zie: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/12/15/eu-institutions-agree-on-joint-priorities-for-2023-and-2024/>

De Raad stond stil bij de resultaten van de opvolging van de Conferentie onder het Tsjechisch voorzitterschap¹². Ook blikte de Raad terug op het feedbackevent van 2 december jl. in Brussel. Het inkomend Zweedse voorzitterschap kondigde aan de discussies te willen voortzetten over de opvolging van de aanbevelingen die binnen het raamwerk van de huidige verdragen mogelijk zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om het verbeteren van de effectiviteit van besluitvorming in de Raad. Het kabinet hecht aan concrete resultaten om recht te doen aan de burgeraanbevelingen en zal daar ook gedurende het Zweeds voorzitterschap op blijven inzetten.

Toezeggingen uit CD RAZ d.d. 8 december 2022

Zoals toegezegd tijdens het CD RAZ en CD RBZ van 8 december jl. ontvangt uw Kamer hierbij nadere duiding van de (on)mogelijkheden van confiscatie van bevroren tegoeden en de voorstellen uit de speech van Europese Commissievoorzitter Von der Leyen daaromtrent. In algemene zin staan twee belangen hier ogenschijnlijk op gespannen voet met elkaar. Enerzijds bestaat vanuit een rechtvaardigheidsgevoel de politieke wens dat Rusland moet betalen voor de schade die het aanbrengt in Oekraïne. Anderzijds kunnen Nederland en de EU, juist om de internationale rechtsorde te beschermen, geen *shortcuts* nemen ten aanzien van het eigendomsrecht en de immuniteit van statelijke actoren onder het internationaal recht. Het is onder sanctieregelgeving niet mogelijk om tegoeden te confisceren. Met sancties worden tegoeden enkel bevroren. Deze tegoeden moeten ook weer worden vrijgegeven op het moment dat sancties worden opgeheven. Sancties zijn daarbij in de kern een tijdelijk, preventief instrument dat als doel gedragsverandering kan hebben. De Europese Commissie onderschrijft deze lezing. De Europese Commissie stelde in een speech van Von der Leyen daarom voor om een investeringsfonds te maken van bevroren tegoeden van de Russische Centrale Bank en dat actief te beheren, waarbij de opbrengsten ten goede moeten komen aan de wederopbouw van Oekraïne. Privaat eigendom wordt beschermd door het eigendomsrecht zoals vastgelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Een beperking van het eigendomsrecht kan in bepaalde gevallen worden gerechtvaardigd, bijvoorbeeld als daar een strafrechtelijke vordering aan ten grondslag ligt. Dit vereist individuele rechtszaken tegen de personen/entiteiten op de sanctielijst waarbij confiscatie van tegoeden een passende straf wordt geacht door een rechter, bijvoorbeeld als gevolg van het overtreden van de beperkende maatregelen door een entiteit/persoon. De Europese Commissie heeft een voorstel gedaan voor een herziening van de confiscatierichtlijn om dat gemakkelijker te maken. Het kabinet schreef in het BNC-fiche over de confiscatierichtlijn dat dit voorstel, in combinatie met het Raadsbesluit om sanctieovertreding toe te voegen aan de lijst eurocrimes, confiscatie van bevroren tegoeden van personen/entiteiten op de sanctielijst waarschijnlijk niet dichterbij brengt.¹³ In lijn met het toevoegen van sanctieovertreding aan de lijst eurocrimes, deed de Commissie recent een voorstel ten aanzien van de bijbehorende strafmaat. Uw Kamer ontvangt binnen de gebruikelijke termijn de appreciatie van het kabinet in een BNC-fiche. Er is ook vermogen van de Russische staat bevroren als gevolg van sancties. Het is mogelijk om het opheffen van deze sancties te verbinden aan de voorwaarde dat Rusland zijn deel betaalt aan de wederopbouw

¹² Kamerstuk 35 982, nr. 6

¹³ Kamerstuk 22 112, nr. 3467

van Oekraïne, bijvoorbeeld door herstelbetalingen. Daarmee wordt echter geen beslag gelegd op het vermogen. Daarvoor, en voor het aanwenden van dergelijk vermogen ten behoeve van een herstelfonds voor Oekraïne, is het nodig dat een van de volgende situaties zich voordoet:

- In de eerste plaats zou dit kunnen indien de VN-Veiligheidsraad (VNVR) een resolutie aanneemt die VN-lidstaten dit opdraagt. De haalbaarheid hiervan is op dit moment zeer klein, gezien de mogelijkheid van een Russisch veto tegen een dergelijke resolutie. Een resolutie in de Algemene Vergadering van de VN (AVVN) kan niet hetzelfde bereiken, aangezien deze niet juridisch bindend is.
- Ten tweede zou dit kunnen als tegenmaatregel onder het internationaal recht. Daarvoor gelden echter specifieke voorwaarden, waaronder dat de genomen maatregelen omkeerbaar moeten zijn. Dat is bij confiscatie niet het geval. Daarom zal het voor deze optie nodig zijn om nadere afspraken te maken, en bijvoorbeeld garanties in te bouwen, die ervoor zorgen dat de geconfisqueerde vermogensbestanddelen geretourneerd worden aan Rusland ofwel verrekend worden met de herstelbetalingen die zij zal moeten bieden aan Oekraïne. Deze afspraken kunnen tot stand komen via een bindende resolutie van de VNVR of via instemming van Rusland.
- In de derde plaats kan beslag gelegd worden op vermogensbestanddelen van de Russische Federatie met een commerciële, niet-publieke bestemming op grond van een gerechtelijke uitspraak die in Nederland uitvoerbaar is. Dit kan niet bij vermogen met een publieke, niet-commerciële bestemming, vanwege de door immuniteit geboden bescherming van executie. De beslaglegger moet per vermogensbestanddeel aantonen dat dit een commerciële, niet-publieke bestemming heeft.

Zoals hierboven beschreven is nadere uitwerking vereist alvorens over de (juridische) haalbaarheid kan worden geoordeeld. Nederland steunt de Commissie in het voornemen dit met partners verder te onderzoeken en blijft hier graag nauw bij betrokken.