

## VERSLAG VAN DE EUROPESE RAAD VAN 15 DECEMBER 2016

Op de agenda van de Europese Raad (ER) van 15 december 2016 stonden de onderwerpen migratie, veiligheid, economische en sociale ontwikkelingen en de uitslag van het Nederlandse referendum over het EU associatieakkoord met Oekraïne. De ER begon met een indringend betoog door Brita Hagi Hasan, burgemeester van Oost-Aleppo, over de dramatische situatie daar. Dit werd gevolgd door een interventie van de voorzitter van het Europees parlement (EP), Martin Schulz (tekst interventie bijgevoegd). Deze discussies vertaalden zich in aangehechte conclusies (EUCO 34/16).

Aansluitend aan de ER vond een bijeenkomst à 27 plaats over de gevolgen van het Britse referendum over uittreding uit de EU ("Brexit").

### *Migratie*

De ER sprak over de implementatie van alle elementen van de EU-Turkije verklaring. Daarbij is extra aandacht gevraagd voor het nakomen van de gemaakte afspraken voor wat betreft het leveren van nodige ondersteuning aan Griekenland voor de asielprocedures en opvang van migranten daar. Dat is ook gedaan voor de invulling door alle lidstaten van hun verantwoordelijkheid op het terrein van herplaatsing, zoals ook Nederland doet. De Nederlandse aandacht voor de positie van minderjarige alleenstaande asielzoekers heeft zijn weerslag gekregen in de conclusies van de ER.

Over herziening van het gemeenschappelijk asielstelsel is kort gesproken; gebleken is dat de noodzaak tot een hervorming onverkort blijft bestaan. Op enkele punten is sprake van groeiende overeenstemming, zoals ten aanzien van samenwerking aan de buitengrenzen en verdere ontwikkeling van Eurodac. Andere elementen, zoals de herverdeling in gevallen van hoge instroom en het idee van effectieve solidariteit, vergen nadere bespreking. Daartoe zal tijdens het voorzitterschap van Malta gesproken worden in de JBZ-raad, zodat tijdens dat voorzitterschap resultaten kunnen worden bereikt.

De ER sprak verder over de samenwerking met andere landen om actief voortgang te boeken op een alomvattende aanpak van migratie over de Middellandse Zee. Die aanpak is gericht op het redden van levens, een betere samenwerking op terugkeer, een effectieve aanpak van grondoorzaken en een betere opvang van vluchtelingen in regio.

De ER debatteerde op basis van een rapport<sup>1</sup> van Hoge Vertegenwoordiger Mogherini (EUHV), dat kort voor de ER is gepubliceerd. Zoals toegezegd tijdens het debat voorafgaand aan deze ER ontvangt u hierbij een appreciatie. In het rapport worden de eerste resultaten van het partnerschapsraamwerk gepresenteerd, in het bijzonder de voortgang met de vijf prioriteitslanden Mali, Niger, Senegal, Nigeria en Ethiopië. Naast verbeteringen in de terugkeersamenwerking met deze landen, wijst het rapport op de zichtbare resultaten van de aanpak van transitmigratie via Niger. Die is op het laagste punt sinds mei 2016, dankzij verbeterd grensbeheer, de aanpak van mensensmokkel en programma's voor vrijwillige terugkeer naar herkomstlanden vanuit Niger. De genoemde vooruitgang vertaalt zich echter nog niet in een vermindering van het aantal verdrinkingen en de irreguliere instroom via de Centrale Mediterrane Route. Nederland acht het daarom van belang dat zaken structureel verbeteren en heeft daarvoor ook aandacht gevraagd tijdens de ER. In lijn met de Nederlandse visie constateert de EUHV dat vooral de brede aanpak - de link met andere beleidsterreinen - en de inzet van lidstaten op de interne aspecten van migratie, vatbaar zijn voor verbetering. In lijn met de Nederlandse inzet worden in het rapport geen nieuwe compact landen voorgesteld. Wel wordt een aantal landen geïdentificeerd voor intensievere migratiesamenwerking. Het gaat om Afghanistan, Pakistan, Bangladesh, Egypte, Ivoorkust, Guinea en Ghana (voor de laatste drie wordt voorgesteld dat ze toegang krijgen tot het EU migratie trust fund voor Afrika). Voor Nederland is het van belang dat – naast deze landen – ook voldoende aandacht is voor de andere landen in Noord-Afrika, en Irak.

---

<sup>1</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/second-progress-report-1\\_en\\_act\\_part1\\_v11.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/second-progress-report-1_en_act_part1_v11.pdf)

Het rapport biedt ten slotte een overzicht van de beleidsinstrumenten, dat naast de stand van zaken van het EU trust fund en Europees Extern Investeringsplan<sup>2</sup> ook wijst op het belang van de inzet van andere beleidsinstrumenten als handel en onderwijsmobiliteit. Nieuw is de terugkeerfaciliteit met IOM voor West-Afrika die en marge van de ER is gelanceerd. Deze heeft een omvang van EUR 100 mln. en is onder meer gericht op het stimuleren van vrijwillige terugkeer en re-integratie. Nederland is voorstander van een dergelijke faciliteit die een flexibelere en gecoördineerdere Europese inzet mogelijk maakt. Het is echter wenselijk dat deze op termijn wordt uitgebreid naar alle landen die onderdeel zijn van de Valletta agenda.

Nederland onderstreept het belang van tastbare resultaten op de korte en de lange termijn. Nederland speelt daarin een actieve rol en benadrukt de noodzaak te investeren in de contacten met betrokken landen van herkomst en transit, inclusief samenwerking met landen in Noord-Afrika. Juist daar is het nodig om te komen tot een geloofwaardige doorbraak van het nefaste patroon waar mensensmokkelaars te veel vrij spel hebben en waar onverkort onschuldige slachtoffers vallen. Daarbij heeft iedereen belang en hiervoor dragen alle betrokken spelers een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De ER concludeerde dat deze aanpak actief voortgezet moet worden, inclusief concrete stappen op terugkeer en het ondersteunen van kustwacht in Libië. Die aanpak vindt plaats in nauwe samenwerking met internationale organisaties zoals IOM en UNHCR, en houdt rekening met de Europese en internationale kaders.

#### *Externe veiligheid en defensie*

De ER sprak in aanwezigheid van SG NAVO Stoltenberg over externe veiligheid en defensie met het oog op geopolitieke ontwikkelingen en de uitdagingen die dat met zich meebrengt voor een betere bescherming van haar burgers. In dit debat werd benadrukt dat een grotere inspanning moet worden geleverd op dit terrein, inclusief het toekennen van voldoende additionele middelen. Nationale omstandigheden en juridische verplichtingen moeten daarbij in acht worden genomen. De ER onderstreepte dat dit voor NAVO-leden in lijn is met de NAVO-richtlijnen over defensie-uitgaven.

De ER riep voorts op tot versterkte samenwerking op het gebied van ontwikkeling van noodzakelijke defensiecapaciteiten en het beschikbaar stellen ervan in tijden van nood. De EU en de Lidstaten moeten in staat zijn op doorslaggevende wijze bij te dragen aan gezamenlijke inspanningen, maar moeten ook autonoom of met partners kunnen optreden waar en wanneer nodig. De ER ziet uit naar een alomvattende herziening van het Athena mechanisme eind 2017.

De ER bekrachtigde de Raadsconclusies van de Raad Buitenlandse Zaken van 14 november jl. over de implementatie van de EU Global Strategy op het gebied van veiligheid en defensie. Tevens riepen de leiders de EUHV en de Lidstaten op hieraan spoedig adequate opvolging te geven. In het bijzonder en in aanvulling op de Raadsconclusies, zal de EUHV in de komende maanden voorstellen presenteren op het gebied van ontwikkeling van civiele capaciteiten, parameters voor een Lidstaat gedreven jaarlijkse gecoördineerde defensie review en van het ontwikkelen van militaire capaciteiten waarbij Onderzoek en Technologie alsmede industriële aspecten in ogenschouw worden genomen. Ook zal zij voorstellen presenteren op gebieden zoals het oprichten van permanente operationele planning en uitvoeringsvermogen op strategisch niveau, het versterken van relevantie, bruikbaarheid en ontplooibaarheid van de EU's Rapid Response toolbox, en zal zij elementen en opties voor een inclusieve *Permanent Structured Cooperation* gebaseerd op een modulaire benadering presenteren. Voorts is een toelichting voorzien op mogelijke projecten op deze terreinen. In deze context riep de ER betrokken organen op met spoed het Commissievoorstel over het GVDB op te pakken met het oog op besluitvorming in de eerste helft van 2017.

De ER verwelkomde de voorstellen van de Commissie over het European Defence Action Plan<sup>3</sup>. De ER benadrukte daarbij het belang om de lidstaten hierbij nauw te betrekken en riep op tot een nadere

---

<sup>2</sup><https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2016/10/21/fiche-1-verordening-extern-investeringsplan/fiche-1-verordening-extern-investeringsplan.pdf>

<sup>3</sup> <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372>

uitwerking van de voorstellen door alle relevante betrokken partijen. De Raad is gevraagd de voorstellen spoedig te bespreken. De Europese Investerings Bank (EIB) is uitgenodigd te onderzoeken op welke wijze stappen kunnen worden gezet met het oog op investeringen in defensieonderzoek en -ontwikkeling. Voorts is de Commissie uitgenodigd om voorstellen te doen in de eerste helft van 2017 voor het instellen van een Europees Defensie Fonds.

De ER riep op tot snelle follow-up van de Raadsconclusies van 6 december jl. over implementatie van de Gemeenschappelijke EU-NAVO Verklaring van Warschau gericht op het versterken van complementariteit tussen beide organisaties op het gebied van hybride dreigingen, maritieme kwesties, cyber security, defensiecapaciteiten, -industrie en -onderzoek, oefeningen en defensie- en veiligheidsopbouw. Zowel SG NAVO als EUHV onderstreepten in hun interventies het complementaire karakter van EU en NAVO, en de wenselijkheid van verdere versterking van de samenwerking. Op basis van rapportage aan de ER van maart 2017 zullen de leiders in juni verder spreken over externe veiligheid en defensie. De Raad is verzocht hiertoe het noodzakelijke werk te verrichten.

### *Syrië*

In het licht van de ontwikkelingen in Aleppo achtte de ER aanscherping van de conclusies op zijn plaats. De ER heeft de voortdurende aanvallen op Aleppo, met inbegrip van de weloverwogen aanvallen op burgers en ziekenhuizen door het Syrische regime en zijn bondgenoten, met name Rusland en Iran, sterk veroordeeld.

De ER heeft het regime, Rusland, Iran en alle andere strijdende partijen opgeroepen tot het onmiddellijk doorvoeren van de volgende vier noodmaatregelen:

- 1) Evacuatie van de inwoners van Oost-Aleppo onder supervisie en coördinatie van de VN naar een bestemming van hun keuze. Dit betreft ook de leden van de burgerbescherming en civiel bestuur.
- 2) Onmiddellijke en onvoorwaardelijke hulp en bescherming voor alle inwoners van Oost-Aleppo, zonder onderscheid en in overeenstemming met internationaal humanitair recht en VN VR Resolutie 2258, met onbeperkte toegang voor VN-organisaties in heel Syrië.
- 3) Adequate bescherming voor al het medisch personeel en medische instellingen in het land zoals gesteld in VNVR Resolutie 2286 en in het bijzonder voor de ziekenhuizen in grensgebieden Atmeh, Darkoush, Bab Al Hawa, en Bab Al Salamah.
- 4) Internationaal humanitair recht moet niet alleen worden toegepast in Oost-Aleppo maar ook in de rest van het land en in het bijzonder in belegerde gebieden.
- 5) De EU is de grootste humanitaire hulpverstrekker aan de Syrische bevolking en zal blijven werken aan het behalen van deze doelen.

Vijandelijkheden in Syrië moeten onmiddellijk worden gestaakt. De EU zal constructief werken met alle partijen, onder auspiciën van de VN, naar een transitie zoals overeengekomen in VNVR resolutie 2254. Diegenen die het internationaal recht hebben geschonden, in sommige gevallen mogelijk oorlogsmisdaden hebben gepleegd, moeten hiervoor verantwoordelijk worden gesteld. De EU onderzoekt alle mogelijkheden op dit gebied. De EU zal de reconstructie van Syrië pas steunen als het proces van een geloofwaardige politieke transitie gevorderd is.

### *Economische & Sociale ontwikkelingen*

De ER verwelkomde het besluit van de ECOFIN van 6 december om het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) te verlengen. Ook stelde de ER vast dat de Raad gereed is om met het EP de onderhandelingen te starten over het moderniseren van het handelsdefensief instrumentarium. Over de diverse strategieën om de Interne Markt te verbeteren werd een korte discussie gehouden. De ER bevestigde dat deze strategieën eind 2018 moeten zijn afgerond en geïmplementeerd. In lijn met een oproep van een groep lidstaten, waaronder Nederland voorafgaand aan de ER, roept de ER de Instellingen op in aanloop naar de ER van maart 2017 meer ambitie en urgentie te tonen ten aanzien van diensten en de digitale interne markt. Ook riep de ER de Raad en de Commissie op om zo snel mogelijk alle belemmeringen in de interne markt uit de weg te nemen, zoals die betreffende het vrij verkeer van data. De ER ondersteunde de diverse initiatieven die jeugdwerkloosheid moeten bestrijden zoals de Jeugdgarantie en het Jeugdwerkgelegenheidsinitiatief. Tevens werd de Commissie opgeroepen om verder te werken aan andere jeugdinitiatieven zoals het Europees Solidariteitskorps.

De Raad en de Commissie werden opgeroepen om de impact te evalueren van het opnemen van industriebeleid in de strategische initiatieven en om concrete acties te identificeren om de industriële

basis van de interne markt te versterken en te moderniseren. Verder wordt de Raad opgeroepen voortvarend aan de slag te gaan met de voorstellen van de Commissie ten aanzien van risico reducerende maatregelen in de financiële sector met het oog op de roadmap die in juni is afgesproken over de vervolmaking van de bankenunie.

#### *EU associatieakkoord met Oekraïne*

De ER besprak voorts de oplossing voor de uitkomst van het raadgevend referendum over de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne. De staatshoofden en regeringsleiders, bijeen in het kader van de ER, hebben daarbij een besluit genomen waarin een juridisch verbindende interpretatie van de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne is neergelegd met betrekking tot de belangrijkste zorgen die geuit zijn in aanloop naar het referendum (Kamerbrief d.d. 31 oktober 2016, 21 501-20/1162) en zoals verwoord door de minister-president tijdens het debat met uw Kamer op 14 december jl.. Het besluit (SN 93/16) is bijgevoegd bij dit verslag, evenals de daarop betrekking hebbende juridische adviezen (15577/16, EUCO 37/16).

Voor en na het raadgevend referendum over de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne heeft het kabinet gesteld zorgvuldig te willen omgaan met de uitslag en het gevoerde maatschappelijke debat. Na het raadgevend referendum heeft het kabinet gezegd dat Nederland niet zonder meer tot ratificatie kan overgaan. Enkel een juridisch bindende oplossing die recht doet aan de nee-stem kon ratificatie door Nederland mogelijk maken. Het kabinet was van mening dat de meest geschikte vorm voor de gezochte juridisch bindende oplossing een besluit is van de staatshoofden en regeringsleiders, in het kader van de ER bijeen. Dit besluit dient tegemoet te komen aan de voornaamste Nederlandse zorgen.

In de afgelopen weken is hard gewerkt om dit resultaat te bereiken. Dat was niet eenvoudig, omdat de Nederlandse inzet door andere lidstaten als verreikend werd ervaren. Dit bleek ook tijdens het debat tussen de staatshoofden en regeringsleiders dat uiteindelijk heeft geleid tot dit besluit.

In de brief van 31 oktober, alsook in het daaropvolgende debat met uw Kamer, zijn de overwegingen van het kabinet uiteengezet om te proberen dit resultaat te bereiken. De nationale nee-stem kan niet los worden gezien van de internationale realiteit, daar waar de Associatieovereenkomst een internationaal verdrag betreft. De gevolgen betreffen in het bijzonder de consequenties voor de stabiliteit aan de Europese oostgrens en de relatie met Rusland. Nederlandse non-ratificatie zou Moskou in de kaart spelen. Daarnaast is de Associatieovereenkomst van groot belang voor Oekraïne. De overeenkomst beoogt immers Oekraïne te ondersteunen in het streven naar een stabiele democratie en een markteconomie. Voorts heeft een eventuele Nederlandse afwijzing van de Associatieovereenkomst gevolgen voor de geloofwaardigheid van de EU als een effectieve speler op het mondiale speelveld. Het kabinet is daarom verheugd met het bovengenoemde besluit van de Europese staatshoofden en regeringsleiders.

In dit besluit is ten eerste vastgelegd dat de Associatieovereenkomst Oekraïne niet de status van kandidaat-lidstaat van de EU verleent, en dat deze evenmin enige toezegging inhoudt om Oekraïne die status in de toekomst te verlenen. Voor veel Nederlandse nee-stemmers bleek dit een belangrijk punt van zorg.

In de tweede plaats maakt het besluit duidelijk dat er geen sprake is van een collectieve veiligheidsgarantie voor Oekraïne, of een verplichting voor de EU lidstaten tot militaire samenwerking. In de praktijk betekent dit onder andere dat Nederland geen verplichting heeft om in het kader van het GVDB van de EU nationale bijdragen (personeel, materieel, expertise of een combinatie hiervan) te leveren in geval van eventuele (civiele) crisisbeheersingsmissies of (militaire) crisisbeheersingsoperaties in Oekraïne. Daarnaast zal Nederland in een verklaring bij de akte van goedkeuring vastleggen dat artikel 10 van de Associatieovereenkomst voor het Koninkrijk geen enkele verplichting creëert om deel te nemen in militaire samenwerking, zonder hiermee afbreuk te doen aan de verplichtingen waaraan Nederland als lidstaat van de EU is gebonden.

Ten derde is geëxpliciteerd dat er geen rechten op toegang tot de EU arbeidsmarkt worden verleend aan Oekraïense werknemers. Het is de bevoegdheid van de lidstaten zelf te bepalen of zij, en hoeveel, werknemers uit derde landen wensen toe te laten tot hun grondgebied.

Ten vierde is vastgelegd dat de Associatieovereenkomst geen verplichting voor lidstaten inhoudt tot additionele financiële steun aan Oekraïne.

Ten vijfde is in het besluit vastgesteld dat versterking van de rechtsstaat en in het bijzonder corruptiebestrijding een essentieel element zijn van de Associatieovereenkomst. Voorts bevestigt het besluit van de staatshoofden en regeringsleiders dat de EU geëigende maatregelen mag nemen als Oekraïne in gebreke zou blijven bij het nakomen van zijn verplichtingen in dit verband onder de Associatieovereenkomst. Onder geëigende maatregelen moet ook opschorting begrepen worden, conform artikel 478 van de Associatieovereenkomst.

Met dit besluit verbinden de lidstaten zich juridisch op het hoogste niveau aan een interpretatie van het verdrag. Het legt vast hoe de lidstaten het verdrag willen toepassen en maakt daarmee expliciet wat de kaders zijn waarbinnen de EU lidstaten de samenwerking met Oekraïne aan de hand van de Associatieovereenkomst mogen vormgeven. Het besluit vormt aldus een beschermingsmaatregel tegen verdergaande interpretaties van de Associatieovereenkomst. Het Hof van Justitie van de EU zal, indien het in de toekomst gevraagd zou worden zich uit te spreken over bepalingen uit deze overeenkomst, rekening moeten houden met dit besluit.

Voornoemd besluit en de bijbehorende conclusies van de ER komen naar het oordeel van het kabinet voldoende tegemoet aan de zorgen uit het maatschappelijk debat voorafgaand aan het raadgevend referendum. Het kabinet is tevens van mening dat hiermee een adequaat antwoord is geformuleerd op de raadgevende uitspraak tot afwijzing van het raadgevend referendum van 6 april 2016.

Dit resultaat stelt het kabinet in staat zo spoedig mogelijk een voorstel van wet in te dienen tot inwerkingtreding van de Wet van 8 juli 2015, houdende goedkeuring van de op 27 juni 2014 te Brussel tot stand gekomen Associatieovereenkomst tussen de EU en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (Stb. 2015, 315).

#### *Brexit*

De ER werd afgesloten door een informele bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders van 27 lidstaten en de voorzitters van de ER en van de Commissie. In dit kader werd een verklaring aangenomen (bijgevoegd) waarin zijn vastgelegd de procedurele regelingen voor de onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk (VK).

Na notificatie door het VK zal de ER de richtsnoeren vaststellen die het kader zullen vormen voor de onderhandelingen op grond van artikel 50 van het Verdrag inzake de EU. Hierna zal na een aanbeveling van de Commissie de Raad Algemene Zaken het besluit vaststellen tot opening van de onderhandelingen. De Raad zal ook onderhandelingsrichtsnoeren over de inhoud en de regeling van de werkzaamheden vaststellen. Deze onderhandelingsrichtsnoeren kunnen zo nodig in de loop van de onderhandelingen worden gewijzigd en aangevuld om rekening te houden met eventuele wijzigingen van de richtsnoeren van de ER.

De Raad zal worden verzocht de Commissie – in de persoon van Michel Barnier als hoofdonderhandelaar – te benoemen tot onderhandelaar namens de EU. In diens team zal het roulerend voorzitterschap van de Raad plaats nemen. Voorts zullen vertegenwoordigers van de voorzitter van de ER alle onderhandelingsrondes bijwonen en deze ondersteunen. De heer Barnier zal binnen het kader van de richtsnoeren worden aangestuurd door en verslag uitbrengen aan de ER, de Raad en zijn voorbereidende instanties, zoals het Coreper. Het Coreper zal daartoe worden bijgestaan door een speciale Raadsgroep met een permanente voorzitter. Het VK zal niet deelnemen aan de besprekingen of de besluiten in dit kader.

Het EP zal tijdens de onderhandelingen regelmatig op de hoogte worden gehouden, zowel door de onderhandelaar van de EU als door het voorzitterschap van de Raad. Voorts zal het EP worden betrokken bij de voorbereidingen van de ER. Nederland heeft onderstreept dat nationale parlementen tenminste dezelfde informatiepositie moeten hebben als het EP.

Tevens herbevestigden de deelnemers de beginselen zoals vastgelegd in de verklaring van 29 juni 2016 <sup>4</sup> dat een akkoord een evenwicht tussen rechten en verplichtingen zal moeten weerspiegelen, en dat het voor toegang tot de interne markt een voorwaarde is dat alle vier vrijheden worden aanvaard.

---

<sup>4</sup> <http://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/european-council/2016/06/29-27MS-informal-meeting-statement/>