

VERSLAG VAN DE EUROPESE RAAD VAN 28 EN 29 JUNI 2018

Inleiding

Tijdens de Europese Raad (ER) van 28 en 29 juni werden de onderwerpen besproken zoals beschreven in de geannoteerde agenda (Kamerstuk 21501-20-1342), de brief inzake de Frans-Duitse Meseberg verklaring, het bezoek van de voorzitter van de ER, de heer Tusk, op 22 juni, en het verslag van het informeel werkoverleg inzake migratie d.d. 24 juni (Kamerstuk 21501-20-1343). De conclusies van de ER werden vastgelegd in document EUCO 9/18. De ER ving aan in aanwezigheid van de voorzitter van het Europees Parlement (EP), de heer Tajani¹.

Na een lange discussie bereikte de ER overeenstemming over enkele nieuwe elementen van het Europese migratiebeleid, zoals onder andere de regionale ontschepingsplatforms en de gecontroleerde aankomstlocaties. Beide vergen de komende maanden nadere uitwerking. Het Oostenrijkse voorzitterschap zal daarnaast blijven werken aan de herziening van het Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem.

Op vrijdag 29 maart besprak de ER in Artikel 50 samenstelling de voortgang in de Brexit-onderhandelingen. De conclusies van de ER in Artikel 50 samenstelling werden vastgelegd in document EUCO XT 20006/18.

Diezelfde dag werd tijdens de Eurotop van gedachten gewisseld over de toekomst van de eurozone. Besloten is dat de Eurogroup/Ecofin ten aanzien van het Europees Stabiliteitsmechanisme besluiten voor december zal voorbereiden om de backstop voor het Single Resolution Mechanism (ESM) te regelen en verdere versterking van het instrumentarium van het ESM mogelijk te maken. De Verklaring van de Eurotop werd vastgelegd in document EURO 502/18.

Migratie

De ER bekrachtigde de noodzaak om het EU-beleid inzake migratie te baseren op een alomvattende aanpak die een combinatie is van doeltreffender EU-buitengrenscontroles, meer extern optreden en een efficiënt gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Daarbij is lang gediscussieerd over de prioriteit die de verschillende aspecten dienen te krijgen alsook over een aantal nieuwe initiatieven om hieraan vorm aan te geven. Sommige lidstaten bepleitten dat prioriteit moet worden gegeven aan meer extern optreden en doeltreffender EU-buitengrenscontroles. De resulterende lagere instroom zou hervorming van het GEAS makkelijker en wellicht zelfs overbodig maken. Anderen stelden dat een inefficiënt GEAS een pull factor op zichzelf is, zowel naar de EU als tussen lidstaten onderling, de zogenaamde secundaire migratie. Een lidstaat stelde instemming met een bepaald onderdeel afhankelijk van de conclusies op andere onderdelen van de agenda. Uiteindelijk werd laat in de nacht overeenstemming bereikt over de conclusies van de ER waarin alle drie aspecten een substantiële plaats kregen. De diverse elementen vergen nadere uitwerking in Raadskader. Teneinde het cynische bedrijfsmodel van mensensmokkelaars te doorbreken en onnodig verlies van mensenlevens als gevolg daarvan te voorkomen, besloot de ER om zo spoedig mogelijk het concept van regionale ontschepingsplatforms te onderzoeken. Hierbij zal zoveel mogelijk worden samengewerkt met relevante derde landen alsook de UNHCR en IOM. In een voorstel d.d. 27 juni roepen UNHCR en IOM op tot een regionale aanpak van ontscheping die tot een voorspelbare praktijk leidt en zodoende bijdraagt aan het voorkomen van verdrinkingen². In het voorstel schetsen de organisaties ook hoe die praktijk er in hun visie uit zou moeten zien, inclusief een aantal voorwaarden waaronder die voortvloeien uit het internationaal recht. Ook de ER bevestigde, op aandringen van een aantal lidstaten, uitdrukkelijk dat deze platforms volledig in overeenstemming met het internationaal recht dienen te opereren. De ER besloot de mogelijkheid te scheppen voor lidstaten die hiertoe bereid zijn om drenkelingen die op het grondgebied van de EU worden ontscheept over te brengen naar gecontroleerde aankomstlocaties. In deze centra zou, met volledige EU-ondersteuning, een snelle en betrouwbare asielprocedure worden doorlopen teneinde

¹ Zie voor diens interventie: <http://www.europarl.europa.eu/the-president/en-nl/newsroom/toespraak-van-de-voorzitter-van-het-europees-parlement-antonio-tajani-voor-de-europese-raad-van-28-juni-2018>

² Het voorstel is te vinden op: <http://www.unhcr.org/5b35e60f4>

irreguliere migranten te onderscheiden van degenen die internationale bescherming behoeven. De ER onderstreepte dat ervoor moet worden gezorgd dat er veel meer irreguliere migranten dienen terug te keren en dat hiertoe de ondersteunende rol van Frontex - ook wat betreft de samenwerking met derde landen - moet worden versterkt. In dit kader werd het voornemen van de Commissie om wetgevingsvoorstellen in te dienen voor een effectiever en samenhangender Europees terugkeerbeleid verwelkomd. De ER bereikte overeenstemming over de tweede tranche van de Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije (FRIT) alsmede aanvulling vanuit het EOF van het EU Trust Fund. Ook zal de samenwerking tussen de EU en de Afrikaanse Unie verder worden ontwikkeld en aangemoedigd. De ER erkende het gevaar van secundaire migratie voor de integriteit van het GEAS en het Schengenacquis en riep lidstaten op om in onderlinge, nauwe samenwerking maatregelen te treffen om dergelijke bewegingen tegen te gaan. Het Oostenrijks voorzitterschap, dat per 1 juli aanvangt, werd aangespoord spoedig het GEAS-pakket tot afronding te brengen. De ER vroeg hierbij met name aandacht voor de Dublin- en asielpcedureverordening en maande tot voortgang. Tijdens de ER van oktober zal een voortgangsverslag voorliggen.

Veiligheid en Defensie

De ER besprak in navolging van de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) van 25 juni 2018 (zie verslag Kamernr. 2018Z12456) de voortgang op het gebied van het Europese veiligheids- en defensiebeleid en verwelkomde in het bijzonder de geboekte vorderingen ten aanzien van PESCO en EU-NAVO samenwerking en de ambitieuze afspraken op het gebied van militaire mobiliteit. Er was brede waardering voor de voorttrekkersrol die Nederland op dit dossier speelt. De ER riep op tot verdere ontwikkeling van de eerste zeventien PESCO-projecten. In november 2018 zal in principe overeenstemming worden bereikt over een tweede set van projecten. Daarnaast zal de Raad zo snel mogelijk een discussie starten over de voorwaarden waaronder derde landen aan PESCO-projecten kunnen deelnemen. De ER riep op tot spoedige uitvoering van het akkoord tussen de Raad en het EP over het European Defence Industrial Development Programme (EDIDP). De ER verwelkomde de verdere versterking van de civiele kant van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) en riep op om voor het einde van 2018 overeenstemming te bereiken over een civiel GVDB Compact, dat een nieuw raamwerk moet bieden voor civiel crisismanagement en GVDB missies.

De ER verwelkomde voorts de gezamenlijke mededeling van de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie over het versterken van de Europese weerbaarheid tegen hybride en chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CBRN) dreigingen. Tevens riep de ER op tot spoedige instelling van een nieuw EU-sanctieregime ten aanzien van het gebruik en de proliferatie van chemische wapens. De ER onderstreepte het belang de EU capaciteiten te versterken om externe cyberdreigingen het hoofd te bieden. Daarnaast wezen meerdere lidstaten op het belang van een gecoördineerde EU aanpak ten aanzien van desinformatie. De Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie werden uitgenodigd om hiertoe voor het einde van 2018 specifieke maatregelen te presenteren.

Tot slot verwelkomde de ER de voortgang ten aanzien van de verschillende voorstellen ter versterking van de samenwerking tussen de EU en de NAVO. SG NAVO Stoltenberg benadrukte dat die samenwerking ook in het belang is van de trans-Atlantische relatie. Stoltenberg bevestigde desgevraagd dat Macedonië zal worden uitgenodigd voor de NAVO Top op 11-12 juli, maar dat een definitief besluit over toetreding van Macedonië tot de NAVO pas kan worden genomen na volledige implementatie van het bereikte akkoord tussen Griekenland en Macedonië.

Uitbreiding

ER sprak zijn grote waardering en steun uit voor het akkoord over de naamskwestie tussen Macedonië en Griekenland, en bekrachtigde de conclusies van de RAZ d.d. 26.6. (zie voor verslag, Kamernr. 2018Z12969) met betrekking tot uitbreiding en het stabilisatie- en associatieproces.

MH17

De ER herbevestigde zijn volledige steun voor VNVR resolutie 2166 over het neerhalen van MH17 en riep Rusland op zijn verantwoordelijkheid te nemen en volledig mee te werken aan alle inspanningen om waarheidsvinding, rechtvaardigheid en rekenschap te bewerkstelligen.

Minsk

De ER werd door de Franse president Macron en de Duitse bondskanselier Merkel geïnformeerd over de voortgang in de uitvoering van de Minsk-akkoorden. Daaruit bleek dat er nog steeds geen sprake is van volledige implementatie. De ER stemde daarop in met een technische "roll-over" van de economische en financiële sancties tegen Rusland, waarmee zij met zes maanden zullen worden verlengd tot januari 2019.

Banen, groei en mededinging

Europees semester

De ER bekrachtigde de geïntegreerde landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. De ECOFIN-Raad zal de aanbevelingen naar verwachting op 13 juli a.s. aannemen.

Belastingen

Op het gebied van belastingen heeft de ER gesproken over de noodzaak om belastingheffing eerlijk en effectief in te richten en belastingontwijking en -ontduiking tegen te gaan, zowel op mondiaal niveau (in het bijzonder in de OESO), als in de EU. Ook werd benadrukt dat er gewerkt moet worden aan belastingheffing op digitale ondernemingen en dat de maatregelen op het gebied van stroomlijning van de BTW-systemen voortvarend verder gebracht moeten worden.

Innovatie en digitalisering

De ER nam conclusies aan op het gebied van innovatie, onderzoek en digitalisering. In het licht van de snelheid waarmee de technologische ontwikkelingen zich ontploegen, is het van groot belang voor het behouden van de Europese concurrentiekracht om meer investeringen en inspanningen te plegen op het gebied van onderzoek en disruptieve innovatie, te zorgen voor toegang tot financiering en een gunstig regelgevend kader, en samenwerking tussen onderzoek, innovatie en onderwijs aan te moedigen (waaronder via het Europees Universiteitsinitiatief). De ER stelde vast dat onder het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) een Raad voor Innovatie zal worden opgericht voor het identificeren en opschalen van baanbrekende en disruptieve innovatie. De ER riep op de resterende wetgevingsvoorstellen voor de digitale interne markt voor het eind van de huidige legislatuur af te ronden. Daarnaast verzocht de ER de Commissie om samen met de lidstaten te werken aan een samenhangend plan voor kunstmatige intelligentie. De ER verwelkomde het voornemen van de Commissie om illegale digitale content aan te pakken dat aanzet tot haat en terroristische daden.

Handel

De ER onderstreepte het belang van het behouden en het verdiepen van een multilateraal en op regels gebaseerd mondiaal handelssysteem. De Commissie werd gevraagd om voorstellen te doen voor een alomvattende benadering om samen met gelijkgezinde landen het functioneren van de Wereldhandelsorganisatie te verbeteren op het gebied van de onderhandelingstak, industriële subsidies, intellectueel eigendom en gedwongen technologieoverdracht. De ER gaf aan dat in het kader van een positieve handelsagenda de EU met belangrijke partners handelsakkoorden zal blijven afsluiten die ambitieus en gebalanceerd zijn en tot wederzijds voordeel zijn voor beide partijen.

MFK

De voorzitter van de Commissie, de heer Juncker, heeft aandacht gevraagd voor zijn wens dat nog voor de a.s. EP-verkiezingen een akkoord wordt bereikt over het pakket voorstellen inzake het meerjarig financieel kader voor de periode 2021-2027 dat de Commissie op 2 mei 2018 heeft ingediend, alsook van de sindsdien ingediende sectorale wetgevingsvoorstellen voor programma's die het Europees beleid ondersteunen. De ER verzoekt het EP en de Raad deze voorstellen op een integrale manier en in versneld tempo te bespreken, zonder hieraan evenwel een uiterste termijn te verbinden.

Brexit artikel 50

De ER Artikel 50 nam op 29 juni zonder discussie de korte conclusies aan over de onderhandelingen over de uittreding van het Verenigd Koninkrijk (VK). Daarin wordt de geringe vooruitgang in de onderhandelingen over het terugtrekkingsakkoord verwelkomd, maar wordt vooral benadrukt dat belangrijke onderwerpen in het akkoord als de Ierse grenskwestie en *governance* nog moeten worden opgelost. Voorts wordt het VK opgeroepen om met heldere posities over de toekomstige relatie met de EU te komen en herhaald dat de EU27 open blijft staan voor een meer ambitieuze vorm van samenwerking in de toekomstige relatie met het VK, indien het VK bereid is de rode lijnen af te zwakken. Tenslotte wordt het belang van blijvende aandacht voor maatregelen in het kader van *contingency planning/preparedness* benadrukt, zowel op het niveau van de lidstaten als op EU-niveau. Tevens deed EU-hoofdonderhandelaar Michel Barnier verslag van de laatste stand van zaken in de onderhandelingen met het VK langs de lijnen als in de Raad Algemene Zaken 26 juni jl. (zie voor verslag Kamernr. 2018Z12969). Er werd brede steun uitgesproken voor de inzet van hoofdonderhandelaar Barnier in de onderhandelingen en daarnaast werd het belang van behoud van EU27 eenheid in aanloop naar de oktober ER benadrukt.

Eurotop

Eurotop

De staatshoofden en regeringsleiders spraken vervolgens over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie (EMU). De voorzitter van de Eurogroep, Mario Centeno, heeft – aan de hand van een brief³ – een terugkoppeling gegeven aan de regeringsleiders over de uitkomst van de discussie in de Eurogroep hierover.

De voorzitter van de Eurotop, Donald Tusk, heeft in december gesteld dat de prioriteit moet liggen bij het versterken van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) en de bankenunie, omdat hier de meeste convergentie van opvattingen over bestaat. Desalniettemin heeft een aantal lidstaten aangegeven op korte termijn ook stappen te willen zetten op het gebied van een begrotingscapaciteit voor de eurozone, waaronder een stabilisatiefunctie om asymmetrische economische schokken op te vangen. Onderstaand wordt per onderwerp (achtervang SRF / ESM, Europees Deposito Verzekeringstelsel, Eurozone begroting) een overzicht van de discussie, de Nederlandse inzet en de uitkomsten gegeven.

Gemeenschappelijke achtervang Single Resolution Mechanism (SRF) / Versterken ESM

Er was consensus onder de lidstaten om het ESM de gemeenschappelijke achtervang van het SRF te maken en tegelijkertijd het ESM te versterken, waarbij gewerkt zal worden op basis van alle elementen van een ESM hervorming uit de brief van de voorzitter van de Eurogroep.

Gemeenschappelijke achtervang SRF

Op 25 mei jl. werd een Raadspositie bereikt over een pakket maatregelen om risico's in de Europese bankensector te reduceren (Kamerstukken II, 2017-2018, 215-07, nr. 1516). Tegen deze achtergrond vond de discussie over de gemeenschappelijke achtervang van het SRF plaats. De Eurotop benadrukte daarbij het belang dat het risicoreductiepakket voor het einde van het jaar door de Raad samen met de medewetgever (het Europees parlement) definitief wordt aangenomen, waarbij de balans in het huidige pakket moet worden behouden.

In 2013 heeft de Raad reeds verklaard uiterlijk eind 2023 een gemeenschappelijke achtervang voor het SRF in te stellen ("statement of Eurogroup and ECOFIN Ministers on the SRM backstop" d.d. 18 december 2013). In ambtelijke technische werkgroepen is verkend hoe de achtervang vormgegeven zou kunnen worden. Daarbij is gebleken dat het ESM op een effectieve en efficiënte manier zou kunnen fungeren als achtervang. De regeringsleiders hebben dit bevestigd. Nederland heeft aangegeven dat de achtervang bij het ESM kan worden ondergebracht, mits bij de wijziging van het ESM-verdrag ook andere versterkingen van het ESM worden doorgevoerd, waar ook toe is besloten en hetgeen hieronder nader wordt toegelicht.

³ <http://www.consilium.europa.eu/media/35798/2018-06-25-letter-president-centeno-to-president-tusk.pdf>

In de eerdergenoemde brief van Centeno wordt toegelicht dat het activeren van de gemeenschappelijke achtervang, conform de Nederlandse inzet, unaniem moet worden goedgekeurd door de Raad van Bewind van het ESM. Op die manier houden lidstaten volledige controle op het functioneren van de achtervang. Ook dient het gebruik van de achtervang door de bankensector te worden terugbetaald. De leningen aan de Single Resolution Board (SRB) zullen daarom beperkt blijven tot wat de SRB, onder andere met behulp van de heffingen die zij van de banken kan vorderen, terug kan betalen.

Sinds de start van de bankenunie is er sprake van risicodeling, onder andere via geleidelijke opbouw van het SRF door de Europese banken. Voor het eventueel eerder dan 2023 operationeel worden van de gemeenschappelijke achtervang moet volgens Nederland sprake zijn van verdere bewezen risicoreductie. De instellingen zullen in 2020 met een rapport komen of er voortgang is gemaakt met de afbouw van o.a. de niet-presterende leningen en de opbouw van de zogeheten MREL-buffers (de buffers die banken moeten aanhouden om crediteuren gemakkelijk bij problemen aan te kunnen slaan).

Bredere versterking ESM

Er was consensus onder lidstaten dat het ESM dient te worden versterkt, waarbij gewerkt zal worden op basis van alle elementen van een ESM hervorming uit de brief van de voorzitter van de Eurogroep. Het ESM is op dit moment enkel verantwoordelijk voor de financiering van steunprogramma's. Het uitonderhandelen en het monitoren van beleidsvoorwaarden is belegd bij de Commissie, in overleg met de ECB en waar mogelijk met het IMF. Om de effectiviteit van de besluitvorming van steunprogramma's te vergroten, dient het ESM een grotere rol te spelen bij het uitonderhandelen en monitoren van programma's, zonder dat de zeggenschap van de lidstaten wordt aangepast. Daarnaast is het van belang dat het raamwerk voor de ordelijke herstructurering van onhoudbare overheidsschuld wordt versterkt. Er bestonden verschillende opvattingen onder lidstaten over de wenselijkheid hiervan. In lijn met de Nederlandse inzet zal ook hier echter verder aan worden gewerkt.

Er is afgesproken dat aan de Eurogroep gedelegeerd wordt om per december 2018 een lijst van randvoorwaarden op te stellen voor de gemeenschappelijke achtervang en voor al de overige elementen om het ESM door te ontwikkelen.

Europees Depositoverzekeringstelsel (EDIS)

In de routekaart ter voltooiing van de bankenunie van 2016 is afgesproken dat de Raad de werkzaamheden met betrekking tot EDIS op technisch niveau zou voorzetten en dat de onderhandelingen op politiek niveau pas van start gaan zodra voldoende vooruitgang is geboekt met de maatregelen inzake risicoreductie. De Eurotop heeft geconcludeerd dat gegeven het bankenpakket van mei er nu gewerkt zal gaan worden aan een routekaart om politieke onderhandelingen over EDIS te starten, waarbij vastgehouden wordt aan alle elementen van de routekaart van 2016, waaronder de voor Nederland belangrijke discussies over de prudentiële behandeling van staatsobligaties.

Eurozone begroting

Een aantal lidstaten heeft benadrukt een begroting ter stabilisatie van de Eurozone te willen instellen. Nederland heeft aangegeven geen voorstander te zijn van een stabilisatiemechanisme voor de Eurozone om de gevolgen van economische schokken op te vangen, zoals ook uiteengezet in de Kamerbrief met de Nederlandse visie op de toekomst van de EMU (Kamerstukken II, 21501-20, nr. 1262, 2017-2018). Nederland heeft benadrukt dat in het kader van de MFK-onderhandelingen dient te worden gesproken over de wijze waarop het concurrentievermogen van en opwaartse convergentie binnen de eurozone wordt bevorderd. De Eurotop concludeerde dat de discussie over dit onderwerp in den brede zal worden voortgezet.