



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 19 april 2021
(OR. en)

7397/21
ADD 1
LIMITE
PV CONS 4
RELEX 245

ONTWERPNOTULEN
RAAD VAN DE EUROPESE UNIE
(Buitenlandse Zaken)
22 maart 2021

INHOUD

Bladzijde

Niet-wetgevingswerkzaamheden

3.	Actuele kwesties	3
4.	Zuidelijk nabuurschap	3
5.	Turkije	4
6.	Diversen.....	4
BIJLAGE - Verklaringen voor de Raadsnotulen		5

3. Actuele kwesties

De Raad maakte de balans op van de jongste ontwikkelingen in de betrekkingen van de EU met Rusland na de aanneming van sancties in het kader van de wereldwijde EU-sanctieregeling voor de mensenrechten, en bevestigde andermaal de vijf leidende beginselen.

De Raad besprak kort de situatie in Venezuela.

De Raad besprak kort de ontwikkelingen in Hongkong, de Westelijke Balkan en Georgië.

De Raad nam nota van de ernst van de situatie in Myanmar en steunde het aangenomen sanctiepakket.

De hoge vertegenwoordiger lichtte de ministers in over de recente ontwikkelingen in Ethiopië en over de hernieuwde bemiddelingsinspanningen van de Finse minister van Buitenlandse Zaken.

Zweden informeerde de Raad over zijn activiteiten als fungerend voorzitter van de OVSE in verband met Nagorno-Karabach.

**4. Zuidelijk nabuurschap
*Gedachtewisseling***

De Raad wisselde van gedachten op basis van de gezamenlijke mededeling van de hoge vertegenwoordiger en de Commissie over "Een hernieuwd partnerschap met het zuidelijk nabuurschap – Een nieuwe agenda voor het Middellandse Zeegebied", met als doel het strategisch partnerschap van de EU met haar zuidelijke buurlanden nieuw leven in te blazen.

5. **Turkije** *Gedachtewisseling*

Op basis van de gezamenlijke mededeling van de hoge vertegenwoordiger en de Commissie over de "Stand van de politieke, economische en handelsbetrekkingen tussen de EU en Turkije" hield de Raad, ter voorbereiding van de videoconferentie van de leden van de Europese Raad op 24 en 25 maart, een uitvoerige bespreking over de betrekkingen tussen de EU en Turkije.

6. **Diversen**

China: de ministers werden ervan op de hoogte gebracht dat China vergeldingssancties heeft opgelegd aan onder meer EU-ambtenaren, nationale parlementsleden en entiteiten.

De ministers werden uitgenodigd voor de aanstaande Vijfde Brusselse Conferentie over steun aan Syrië en de regio, en verzocht om in de VN-Mensenrechtenraad in Genève eensgezindheid te tonen ten aanzien van het "Palestijnse pakket".

Belarus: een lidstaat presenteerde een nieuw initiatief: Internationaal platform inzake verantwoordingsplicht voor Belarus.

Libanon: een lidstaat gaf toelichting bij de aanslepende politieke crisis in het land.

Iran: een lidstaat bracht aan de Raad verslag uit over een nationaal ministerieel bezoek aan Teheran.

Bosnië en Herzegovina: een lidstaat presenteerde een gezamenlijke non-paper, mede ondertekend door zes lidstaten, betreffende de toestand in het land en de weg vooruit.

De juridische aard van de ACS-EU-overeenkomst werd ter sprake gebracht.

Verklaringen over de A-punten van niet-wetgevende aard in document 7120/21

Ad A-punt 8: **Besluit van de Raad tot oprichting van een Europese Vredesfaciliteit**
 Vaststelling

VERKLARING VAN GRIEKENLAND

"Griekenland herhaalt dat de uitvoering van de steunmaatregelen waarin de faciliteit voorziet, in alle stadia dient te geschieden in volledige overeenstemming met de bepalingen van dit besluit, daaronder begrepen de beginselen die zijn neergelegd in artikel 33, lid 2, punt c), en artikel 56, lid 2. In dat verband kunnen onderaannemers en/of entiteiten van een derde staat bij de uitvoering van de steunmaatregelen worden betrokken, mits die derde staat geen afbreuk doet aan de veiligheids- en defensiebelangen van de Unie en haar lidstaten en zich houdt aan het internationaal recht en het beginsel van goede nabuurschapsbetrekkingen met de lidstaten."

VERKLARING VAN ZWEDEN
basis voor constructieve onthouding

"Zweden zal zich schikken naar het besluit om een Europese Vredesfaciliteit op te richten, waardoor de EU een sterkere actor zal worden die opkomt voor mondiale vrede en veiligheid. Zweden spreekt echter opnieuw zijn bezorgdheid uit over het feit dat de Europese Vredesfaciliteit de levering van militaire uitrusting of platforms die zijn ontworpen om te doden, mogelijk zou kunnen maken in zeer veeleisende omstandigheden en politiek gevoelige omgevingen. Teneinde het Raadsbesluit te steunen, behoudt Zweden zich het recht voor zich constructief te onthouden van dergelijke steunmaatregelen, zoals in een verklaring van de Juridische Dienst van de Raad is bevestigd. Het recht van Zweden om zich constructief te onthouden hangt geenszins af van de aard van zijn veiligheids- en defensiebeleid. Een dergelijk besluit zal gebaseerd zijn op nationale overwegingen, met inbegrip van een afzonderlijke op de context gebaseerde risicobeoordeling per voorgestelde steunmaatregel."

VERKLARING VAN OOSTENRIJK

"Wat betreft het besluit van de Raad tot oprichting van een Europese Vredesfaciliteit, benadrukt Oostenrijk dat dit Raadsbesluit geenszins afbreuk doet aan de gevolgen van de in artikel 31, lid 1, VEU bedoelde constructieve onthoudingen.

Deze verdragsbepaling werd ingevoerd om de Unie in staat te stellen op te treden, ook al kunnen niet alle lidstaten een voorstel voor een optreden op het gebied van het GBVB/GVDB steunen. De integriteit van die bepaling is onontbeerlijk voor het vermogen van de EU om op te treden, bij lange na niet alleen op het gebied van de Europese Vredesfaciliteit.

Op grond van het besluit van de Raad tot oprichting van een Europese Vredesfaciliteit is Oostenrijk niet verplicht een steunmaatregel te financieren die het om grondwettelijke of politieke redenen gevoelig acht in overeenstemming met het specifieke karakter van zijn veiligheids- en defensiebeleid. In dit verband onderstreept Oostenrijk dat zijn toezegging – overeenkomstig dit Raadsbesluit – om een extra bedrag bij te dragen aan andere steunmaatregelen dan steunmaatregelen in verband met militaire uitrusting of platforms die zijn ontworpen om te doden, vrijwillig is en geen afbreuk doet aan toekomstige vervolgregelingen.

De algemene richtsnoeren en voorgestelde prioriteiten voor steunmaatregelen tijdens de aanloopperiode (2021-2023) zijn een integraal onderdeel van het EPF-pakket. Daarin wordt de ambitie van de EPF uitgedrukt: "[een Unie] die haar volledige potentieel om conflicten te voorkomen, doeltreffend op crises te reageren en als mondiale veiligheidsverstrekker tot vrede bij te dragen, waarmaakt". Zoals in de algemene richtsnoeren is vermeld, is het beter in staat stellen van partnerlanden om crises te voorkomen en erop te reageren en het vergroten van hun weerbaarheid, zodat zij hun bevolking beter kunnen beschermen, een essentiële overkoepelende doelstelling waaraan de voorgestelde steunmaatregelen voor partnerlanden moeten voldoen.

Tot slot wijst Oostenrijk op de noodzaak van een doeltreffende uitvoering van de risico- en waarborgenmethode om erover te waken dat een door de EU ter beschikking gestelde uitrusting door een begunstigde niet wordt gebruikt om inbreuken te plegen op het internationaal recht, in het bijzonder de mensenrechten en het internationaal humanitair recht."

VERKLARING VAN FRANKRIJK

"Frankrijk is ingenomen met de vaststelling van het besluit tot oprichting van een Europese Vredesfaciliteit (hierna "het besluit" genoemd) en wenst over de uitlegging van het besluit het volgende te preciseren.

1. Draagwijdte van het ad-hocbegrotingsmechanisme in geval van onthouding

De besprekingen in de Raad hebben geleid tot de ontwikkeling van een degelijke methode voor het beheer van steunmaatregelen, die alle noodzakelijke waarborgen voor de levering van gevoelige uitrusting zal bieden.

In de besprekingen die sinds 2018 zijn gevoerd, hebben sommige lidstaten echter te kennen gegeven dat de levering van de meest gevoelige uitrusting ("*die (...) ontworpen [is] om te doden*") in hun specifieke situatie tot problemen zou kunnen leiden. Rekening houdend met de situatie van deze lidstaten, heeft de Raad op grond van artikel 41, lid 2, tweede alinea, VEU besloten bij wijze van uitzondering een afwijkingsmechanisme in te stellen waardoor die lidstaten onder bepaalde voorwaarden niet hoeven bij te dragen in de kosten van steunmaatregelen in verband met de levering van uitrusting die specifiek ontworpen is om te doden, evenwel met behoud van het beginsel van financiële solidariteit voor de faciliteit als geheel. **In het licht van de knelpunten die zij tijdens de voorbereidende werkzaamheden hebben aangevoerd, biedt dit mechanisme dus specifiek aan deze lidstaten flexibiliteit wanneer zij zich op die basis van de vaststelling van een steunmaatregel onthouden.** Het mechanisme is overigens niet bedoeld om de cohesie tussen de lidstaten bij de ondersteuning van de steunmaatregelen van de EPF op losse schroeven te zetten.

Onder de uitrusting waarop dit mechanisme van toepassing is, moet worden begrepen: uitrusting van de categorieën ML1 tot en met ML4 van de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen en de in de categorieën ML6, ML9 en ML10 bedoelde platforms, indien deze uitgerust zijn met bevestigde of ingebouwde wapens, uitrusting of munitie van de categorieën ML1 tot en met ML4.

2. Artikel 31, lid 1, VEU

Frankrijk herinnert aan de bepalingen van artikel 31, lid 1, tweede alinea, VEU: *"Ingeval een lid van de Raad zich van stemming onthoudt, kan dit lid zijn onthouding toelichten door op grond van onderhavige alinea een formele verklaring af te leggen. In dat geval is het lid niet verplicht het besluit toe te passen, doch aanvaardt het wel dat het besluit de Unie bindt. In een geest van wederzijdse solidariteit onthoudt de betrokken lidstaat zich van ieder optreden dat het optreden van de Unie krachtens genoemd besluit zou kunnen doorkruisen of belemmeren, en eerbiedigen de andere lidstaten dit standpunt."* Frankrijk wijst er ook op dat dit mechanisme geen afbreuk doet aan de verplichting van de lidstaten krachtens artikel 24, lid 3, VEU om het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie actief en onvoorwaardelijk te steunen in een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit.

De onthouding van stemming door een lidstaat op grond van artikel 31, lid 1, tweede alinea, VEU heeft geen gevolgen voor de financiële bijdrage die nog verschuldigd blijft door de zich onthoudende lidstaat, met uitzondering van het bepaalde in artikel 41, lid 2, tweede alinea, VEU, te weten *"de financiering van uitgaven die voortvloeien uit operaties die gevolgen hebben op militair of defensiegebied"* waarin de *"[l]idstaten wier vertegenwoordiger in de Raad een formele verklaring krachtens artikel 31, lid 1, tweede alinea, heeft afgelegd, (...) niet verplicht [zijn] bij te dragen"*.

Het in artikel 5, lid 3, van het besluit vastgestelde mechanisme heeft geen weerslag op de uitlegging van die bepalingen van het Verdrag.

Het mechanisme wordt door de Raad op discretionaire wijze en bij afwijking vastgesteld op basis van artikel 41, lid 2, tweede alinea, VEU, waarin wordt bepaald dat *"[i]n de gevallen waarin de uitgaven niet ten laste komen van de begroting van de Unie, (...) zij ten laste [komen] van de lidstaten volgens de bruto nationaal product-verdeelsleutel, tenzij de Raad met eenparigheid van stemmen anders besluit."*

3. Uitvoering van een steunmaatregel door een GVDB-missie of -operatie

De uitvoering van een steunmaatregel door een GVDB-missie of -operatie overeenkomstig artikel 33, lid 6, van het besluit draagt rechtstreeks bij tot de verwezenlijking van de veiligheids- en defensiedoelstellingen van de Unie ten aanzien van haar partners, door met name de Unie controle te geven over de gehele opleidingsketen, waaronder de levering van uitrusting door de opleiders aan opgeleide troepen. De Unie mag in dit verband niet afhangen van vreemde mogendheden. De rol van missies en operaties versterkt ook de toezichtscapaciteit van de Unie in het kader van de strikte begeleidingsmaatregelen waarin de faciliteit voorziet. Aangezien de mandaten van deze GVDB-missies en -operaties door de leden van de Raad met eenparigheid van stemmen worden aangenomen, moeten alle lidstaten bijdragen aan de steunmaatregelen die deze missies en operaties uitvoeren.

In dit verband is Frankrijk van mening dat het mechanisme van artikel 5, lid 3, van het besluit niet kan worden ingezet in geval van steunmaatregelen die overeenkomstig artikel 33, lid 6, van het besluit door een GVDB-missie of -operatie worden uitgevoerd.

4. Bijdragen na een onthouding

Artikel 27 van het besluit, betreffende bijdragen na een onthouding, doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor elke lidstaat om te allen tijde voorstellen in te dienen voor steunmaatregelen waaraan de bijdrage van de lidstaat die zich van de vaststelling van een steunmaatregel onthoudt, kan worden toegewezen. Steunmaatregelen moeten ook beantwoorden aan de specifieke behoeften die door de hoge vertegenwoordiger zijn vastgesteld en moeten door de Raad met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 59 van het besluit.

5. Goed financieel beheer en behoud van de doeltreffendheid van de faciliteit

De toepassing van het in artikel 5, lid 3, bedoelde mechanisme moet in overeenstemming zijn met de beginselen van goed financieel beheer en daarbij moet de doeltreffendheid van de faciliteit behouden blijven, als bedoeld in overweging 23 en in artikel 11, lid 6, artikel 27, lid 5, en artikel 32 van het besluit. Daarbij moet de doeltreffendheid van de faciliteit behouden blijven en mag de Unie niet worden belemmerd in haar vermogen om aan begunstigden van door de Raad vastgestelde steunmaatregelen de in artikel 5, lid 3, bedoelde uitrusting ter beschikking te stellen. Het mag niet tot buitensporige budgettaire of financiële complexiteit leiden.

6. Continuïteit met de Vredesfaciliteit voor Afrika

Zoals de Europese Raad in zijn conclusies van 17-21 juli 2020 heeft bevestigd en overeenkomstig overwegingen 16, 18 en 19 van het besluit, moet de Europese Vredesfaciliteit de continuïteit met de Vredesfaciliteit voor Afrika waarborgen. Zij heeft tot doel de militaire en defensievermogens van onze partners te versterken door tegemoet te komen aan een reeds lang bestaande behoefte ter plaatse, en zal de geloofwaardigheid van de missies en operaties van de Europese Unie vergroten door het mogelijk te maken militaire uitrusting ter beschikking te stellen van de troepen van onze partners die wij helpen op te leiden."

VERKLARING VAN IERLAND

"Ierland is gehecht aan het GVDB van de EU, dat de EU in staat stelt vredeshandhavings- en conflictpreventiemissies uit te voeren en de internationale veiligheid te versterken overeenkomstig de beginselen van het VN-Handvest. De oprichting van de Europese Vredesfaciliteit (EPF) waarborgt de continuïteit van de financiering voor militaire GVDB-activiteiten en voor de Afrikaanse vredes- en veiligheidsarchitectuur.

Ierland herinnert eraan dat besluiten tot het vaststellen van operaties en steunmaatregelen die uit hoofde van de faciliteit worden gefinancierd, moeten worden vastgesteld op basis van voorstellen of initiatieven die worden ingediend overeenkomstig artikel 42, lid 4, of artikel 30, lid 1, VEU. Ierland neemt er kennis van dat in bepaalde omstandigheden – en met sterke waarborgen – de financiering uit de EPF kan worden gebruikt voor militaire uitrusting, waaronder uitrusting of platforms die zijn ontworpen om te doden. Indien die omstandigheden zich voordoen, is Ierland voornemens gebruik te maken van het mechanisme voor constructieve onthouding en zal het derhalve niet bijdragen in de financiering van dodelijke uitrusting, een mogelijkheid die in het besluit is vastgelegd. Conform onze vrijwillige electieve toezegging zal Ierland in plaats daarvan een overeenkomstige budgettaire bijdrage leveren voor steunmaatregelen die geen verband houden met de levering van deze uitrusting of platforms die zijn ontworpen om te doden.

Ierland herhaalt zijn standpunt dat een lidstaat die gebruik maakt van het in artikel 31, lid 1, tweede alinea, VEU bedoelde mechanisme van constructieve onthouding, rechtens niet verplicht is het betrokken besluit toe te passen, ook niet wat financiering betreft. In dit opzicht nemen wij er nota van dat het ontwerpbesluit van de Raad tot oprichting van het EPF voorziet in overeenkomstige financiële bijdragen van lidstaten die zich constructief van de vaststelling van een maatregel onthouden, maar onderkent dat dit gebaseerd is op een vrijwillige electieve toezegging. Ierland is van oordeel dat dit verenigbaar is met zijn rechtsopvatting over artikel 31, lid 1. De bepalingen van het Raadsbesluit inzake overeenkomstige bijdragen ingevolge een constructieve onthouding zullen ons juridisch binden, maar wij wensen te herhalen dat wij in dit kader treden omdat wij daar vrijwillig voor kiezen, niet omdat wij ons daartoe krachtens de verdragen verplicht achten. Voorts benadrukken wij in dat verband dat dit besluit van de Raad tot oprichting van de EPF uitzonderlijk en sui generis is, en geen afbreuk doet aan de algemene strekking van artikel 31, lid 1, tweede alinea."

VERKLARING VAN MALTA

"Malta bevestigt dat zijn deelname aan besluiten over operaties en steunmaatregelen en zijn bijdragen in de financiering daarvan uit hoofde van de EPF, zijn grondwettelijke verplichtingen onverlet laten. Malta behoudt zich het recht voor zich te onthouden van de vaststelling van steunmaatregelen die voorzien in de levering van militaire uitrusting, of platforms die zijn ontworpen om te doden, overeenkomstig artikel 31, lid 1, tweede alinea, VEU."

VERKLARING VAN DE COMMISSIE met betrekking tot artikel 41, lid 2, VEU

"De Commissie is van mening dat artikel 1, lid 2, van het besluit van de Raad de in de Verdragen neergelegde verplichtingen van de lidstaten en de instellingen niet kan wijzigen. Bij de uitvoering van de EU-begroting overeenkomstig artikel 317 VWEU en – indien nodig – wanneer zij optreedt als beheerder voor steunmaatregelen in het kader van de Europese Vredesfaciliteit, zal de Commissie artikel 41, lid 2, VEU, dat de financiering van acties die gevolgen hebben op militair of defensiegebied uit de EU-begroting uitsluit, blijven toepassen. Dergelijke acties moeten door de lidstaten worden gefinancierd."

VERKLARING VAN DE COMMISSIE met betrekking tot de uitvoeringsvoorschriften voor steunmaatregelen

"De Commissie merkt op dat de voorschriften voor de uitvoering van uitgaven die via de faciliteit worden gefinancierd, nog moeten worden vastgesteld."

In artikel 11, lid 6, punt b), van het besluit van de Raad is bepaald dat deze toekomstige uitvoeringsvoorschriften voor steunmaatregelen in overeenstemming zullen zijn met en hetzelfde niveau van goed financieel beheer, transparantie en non-discriminatie zullen garanderen als Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (hierna "het Financieel Reglement" genoemd), dat afwijkingen van de regels van het Financieel Reglement om in gerichte flexibiliteit te voorzien, expliciet moeten worden verantwoord en dat ervoor moet worden gezorgd dat de boekhoudregels die de rekenplichtige vaststelt, conform zijn met de internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector. Daarnaast moet het comité krachtens die bepaling de voorgestelde uitvoeringsvoorschriften in nauw overleg met de beheerder onderzoeken, met name zodat zij in overeenstemming zijn met de beginselen van goed financieel beheer, non-discriminatie en de eerbiediging van de grondrechten.

Deze waarborgen zijn essentieel om de Commissie in staat te stellen om, via haar diensten, de rol van beheerder en rekenplichtige voor steunmaatregelen te aanvaarden en uit te oefenen. De Commissie bevestigt dat zij de uitvoeringsvoorschriften voor steunmaatregelen altijd zal toepassen in overeenstemming met de kernbeginselen van goed financieel beheer, transparantie en non-discriminatie zoals vastgelegd in het Financieel Reglement en met inachtneming van de institutionele prerogatieven van de Commissie, en dat zij bij haar activiteiten altijd de eerbiediging van de grondrechten zal waarborgen.

Indien zij van oordeel is dat het in een bepaald geval niet mogelijk is de uitvoering overeenkomstig die beginselen en regels te waarborgen, stellen de beheerder en/of de rekenplichtige het comité in kennis van de te volgen koers nadat de kwestie op het passende niveau binnen de Commissie aan de orde is gesteld."