

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1881

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling een waardig leven voor iedereen (Kamerstuk 22 112, nr. 1880)

Fiche 2: Aanpassing verordening inzake OLAF (Kamerstuk 33 974, nr. 3)

Fiche 3: mededeling burgerinitiatief «Eén van ons»

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: mededeling burgerinitiatief «Eén van ons»

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie over het Europees burgerinitiatief «Eén van ons»

Datum ontvangst Commissiedocument

2 juni 2014

Nr. Commissiedocument

COM(2014) 355 en bijlage COM(2014) 355, ANNEXES 1 to 5

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1042011

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet van toepassing.

Behandelingstraject Raad

Deze thematiek wordt behandeld in de Gezondheidsraad.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Eerstverantwoordelijk ministerie is het Ministerie van VWS, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

2. Essentie voorstel

«Eén van ons» is het tweede Europese burgerinitiatief dat voldoet aan de voorwaarden van de verordening van de Europese Unie (EU) over het burgerinitiatief¹. Sinds 1 april 2012 is het mogelijk voor EU-burgers om een Europees burgerinitiatief te organiseren. Een Europees burgerinitiatief is een oproep aan de Europese Commissie om een wetsvoorstel in te dienen voor een onderwerp waarvoor de EU wetgevingsbevoegdheid heeft. Voorwaarde om door de Commissie in behandeling te worden genomen is onder meer dat door een initiatief in de twaalf maanden na de aankondiging ervan ten minste 1 miljoen handtekeningen van burgers uit ten minste een kwart van de EU-lidstaten zijn verzameld. Bovendien moet het onderwerp binnen de werkingssfeer van de Verdragen vallen en binnen het initiatiefrecht van de Europese Commissie. Het initiatief «Eén van ons» is op 28 februari 2014 door de organisatoren ervan officieel bij de Commissie ingediend. Het heeft tot doel te zorgen voor de «juridische bescherming van de waardigheid, van het recht op leven en de integriteit van elke mens vanaf de conceptie, binnen de bevoegdheden van de EU in dewelke deze bescherming van belang is». Volgens het initiatief zou daartoe «de EU een verbod moeten uitvaardigen en een einde maken aan de financiering van activiteiten die de vernietiging van menselijke embryo's veronderstellen, in het bijzonder met betrekking tot de domeinen van onderzoek, ontwikkelingshulp en volksgezondheid». Het initiatief roept, zich baserend op de definitie van het menselijk embryo als het begin van de ontwikkeling van menselijk leven zoals gegeven in een recent oordeel van het Hof van Justitie van de EU in de zaak *Brüstle vs. Greenpeace* (zaak C-34/10), op om enige verordeningen ter zake aan te passen.

¹ Verordening (EU) Nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief.

In de mededeling zet de Commissie uiteen dat zij geen noodzaak ziet om bedoelde wijzigingen van het Financieel Reglement, de Horizon 2020-verordening en Verordening betreffende het instrument voor ontwikkelingssamenwerking² door te voeren. Waar was gebleken dat «Eén van ons» voldeed aan de eisen die uit de verordening over het burgerinitiatief voortvloeien ten aanzien van het minimum aantal lidstaten en de minimum aantallen ondertekenaars per lidstaat, zijn de organisatoren van het initiatief overeenkomstig artikel 11 van die verordening in de gelegenheid gesteld om het initiatief toe te lichten in een door de Commissie en het Europees Parlement georganiseerde openbare hoorzitting in het Europees Parlement. De Commissie onderbouwt in de mededeling haar reactie op het burgerinitiatief vanuit haar visie dat de menselijke waardigheid, het recht op leven en het recht op menselijke integriteit expliciet zijn vastgelegd in het primaire recht van de EU, en dat het Financieel Reglement van de EU bepaalt dat alle EU-uitgaven in overeenstemming moeten zijn met dat primaire recht. De Commissie merkt in dit verband ook op dat het Europese Hof van Justitie in het arrest Brüstle heeft overwogen dat de richtlijn inzake biotechnologische uitvindingen niet het gebruik van menselijke embryo's in het kader van wetenschappelijk onderzoek bedoelt te regelen, en slechts betrekking heeft op de octrooieerbaarheid van biotechnologische uitvindingen. Voorts merkt zij op dat het Hof in zijn arrest ook niet in is gegaan op de vraag of dergelijk onderzoek mag worden uitgevoerd en op de vraag of het mag worden gefinancierd.

Ten aanzien van onderzoek op menselijke embryonale stamcellen stelt de Commissie dat de bepalingen van de Horizon 2020-verordening ter zake volledig in overeenstemming zijn met de EU-Verdragen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie³. De Commissie merkt verder op dat het Europees Parlement en de Raad eind 2013 (oftewel nog vrij kort geleden) via de gewone wetgevingsprocedure met deze bepalingen akkoord zijn gegaan. De Commissie wijst erop dat bij de overeenstemming over de bepalingen inzake financiering in het kader van Horizon 2020, alle aspecten in aanmerking zijn genomen, met inbegrip van ethische overwegingen, de meerwaarde voor de EU en de potentiële gezondheidswinst van alle soorten stamcelonderzoek. Daarnaast houden bedoelde bepalingen volgens de Commissie in dat al tegemoet is gekomen aan een aantal belangrijke verzoeken van «Eén van ons», met name dat de EU niet de vernietiging van menselijke embryo's voor onderzoeksdoeleinden financiert en dat zij adequate controles invoert. De

² De Commissie merkt op dat het gaat om:

Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1); Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1268/2012 van de Commissie van 29 oktober 2012 houdende uitvoeringsvoorschriften voor Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie;

a) Verordening (EU) nr. 1291/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van Horizon 2020 – het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014–2020) en tot intrekking van Besluit nr. 1982/2006/EG; en

b) Verordening (EU) nr. 233/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking voor de periode 2014–2020).

³ Artikel 19, lid 1, van de Horizon 2020-verordening bepaalt: «Alle onderzoeks- en innovatieactiviteiten in het kader van Horizon 2020 verlopen in overeenstemming met de ethische beginselen en de toepasselijke nationale, internationale en Uniewetgeving, inclusief het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de aanvullende protocollen.»

Commissie zal bovendien het zogeheten «driesluizenstelsel»⁴ toepassen en de regels eerbiedigen voor monitoring en verificatie zoals vastgelegd in artikel 19 van de Horizon 2020-verordening (zie bijlage «COM(2014) 355 final, ANNEXES 1 to 5» bij de mededeling). Dat artikel houdt ook in dat de lijst van onderzoeksterreinen die niet voor financiering in aanmerking komen, kan worden herzien in het kader van de tussentijdse evaluatie van Horizon 2020 van 2017, en dan afhankelijk is van de ontwikkeling van de betrokken wetenschappelijke terreinen en technologieën.

De Commissie stelt in haar mededeling over abortussen in OS-landen dat een van de belangrijkste oorzaken van moedersterfte wordt gevormd door onveilige abortus. Wereldwijd veroorzaakt onveilige abortus 13% van alle gevallen van moedersterfte, maar in sommige landen ligt het percentage tussen 20 en 40. In totaal komt dit neer op 47 duizend sterfgevallen per jaar en nog eens zo'n 5 miljoen vrouwen die blijvende gezondheidsproblemen houden, nagenoeg uitsluitend in ontwikkelingslanden. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) is de meest doeltreffende actie om het aantal onbedoelde zwangerschappen en opgewekte abortussen terug te dringen, het verbeteren van de toegang tot kwalitatief goede diensten voor gezinsplanning en een doeltreffend gebruik van voorbehoedsmiddelen.

Het aantal onbedoelde en ongewenste zwangerschappen zou derhalve kunnen worden verlaagd, en daarmee de vraag naar abortus. Er zal echter altijd vraag naar en behoefte aan dienstverlening voor veilige afbreking van zwangerschappen zijn, zoals in geval van medische noodzaak om het leven of de gezondheid van de vrouw te redden, in geval van onvolledige miskraam, en bij falende anticonceptie. In bijna alle landen ter wereld is abortus bij wet toegestaan om het leven van de vrouw te redden, en in de meeste landen mag de zwangerschap worden afgebroken om de lichamelijke en/of geestelijke gezondheid van de vrouw te beschermen. In Europa geldt alleen in Malta (en Vaticaanstad) een volledig verbod; er is daar geen enkele wettelijke bepaling op grond waarvan abortus is toegestaan.

De Commissie concludeert dat de EU momenteel beschikt over het noodzakelijke wettelijke kader om de EU-ontwikkelingsfinanciering doeltreffend te beheren op een wijze die – dankzij grotere inzet op goede seksuele voorlichting en anticonceptie – het aantal onbedoelde zwangerschappen en daarmee de vraag naar abortus in de ontwikkelingslanden kan helpen beperken. En hoewel het burgerinitiatief niet rechtstreeks gevolgen heeft voor de kerndoelstellingen en de kernverplichtingen van de Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDO's) en het Actieprogramma van de International Conference on Population and Development (ICPD), is de Commissie van oordeel dat een financieringsverbod een beperking zou betekenen van het vermogen van de Unie om de doelstellingen te verwezenlijken die deel uitmaken van de MDO's, met name inzake de gezondheid van moeders, en de ICPD, en die onlangs zowel op internationaal niveau als op Unieniveau zijn herbevestigd.

Opgemerkt zij dat de initiatiefnemers van «Eén van ons» naar aanleiding van de mededeling van de Europese Commissie te kennen hebben gegeven dat door hen de mogelijkheid zal worden onderzocht om bijvoorbeeld in beroep te gaan bij het Europese Hof van Justitie, in een poging de mededeling van de Commissie ongegrond te verklaren⁵.

⁴ Het driesluizenstelsel houdt in: 1) de nationale wetgeving wordt geëerbiedigd; 2) projecten worden wetenschappelijk gevalideerd en aan strenge ethische beoordeling onderworpen; en 3) EU-middelen mogen niet worden aangewend voor het afleiden van nieuwe stamcellijnen of voor onderzoek waarbij embryo's worden vernietigd.

⁵ <http://www.oneofus.eu/nl/het-europees-burgerinitiatief-een-van-ons-vervolgstappen-na-afwijzing-europese-commissie/>.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling: De mededeling valt niet onder een enkel beleidsterrein maar raakt aan beleidsterreinen waarvoor de EU gedeelde en aanvullende bevoegdheden heeft: onderzoek (gedeeld), ontwikkelings-samenwerking (gedeeld) en volksgezondheid (aanvullend). De Commissie is ingevolge art 10, eerste lid, onder c, van de verordening over het burgerinitiatief bevoegd om deze mededeling vast te stellen.

Subsidiariteit: Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van de mededeling als positief. Het Europees Burgerinitiatief «Eén van ons» stelt aanpassingen voor in Europese wetgeving, met als doel EU-financiering tegen te gaan voor activiteiten die de vernietiging van menselijke embryo's veronderstellen, in het bijzonder met betrekking tot de domeinen van onderzoek, ontwikkelingshulp en volksgezondheid. In de mededeling geeft de Commissie aan geen redenen te zien voor aanpassingen. Het laat daarmee de balans tussen EU en nationale verantwoordelijkheden intact en daarmee de bestaande beleidsvrijheid van de lidstaten. Zo hebben de lidstaten verschillende regels omtrent het doen van onderzoek op menselijke embryonale stamcellen en bepalen de lidstaten zelf welke gezondheidsdiensten worden verstrekt in hun bijdrage aan ontwikkelings-samenwerking. De Commissie handelt hiermee, wat het kabinet betreft, in lijn met het subsidiariteitsbeginsel.

Proportionaliteit: Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van de mededeling als positief. Naar aanleiding van het Europees burgerinitiatief ziet de Commissie geen aanleiding om staand EU beleid inzake onderzoek, het financieel reglement of ontwikkelingssamenwerking aan te passen. De bestaande middelen zijn ook wat Nederland betreft voldoende om de menselijke waardigheid, het recht op leven en het recht op menselijke integriteit te waarborgen. Het kabinet merkt volledigheidshalve op dat de betreffende regelgeving wel enige meer beperkende voorwaarden omvat, vergeleken met de Nederlandse regelgeving met vergelijkbare reikwijdte. Zoals het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) mogelijk maakt⁶, is het in Nederland wel toegestaan om financiering beschikbaar te stellen voor (biologisch) medisch wetenschappelijk onderzoek waarbij, terwijl voldaan is aan de vereisten van de Embryowet, ten behoeve van dat onderzoek embryonale stamcellen worden geïsoleerd uit embryo's die zijn overgebleven van het uitvoeren van in-vitrofertilisatie procedures.

Financiële gevolgen: Er zijn geen financiële gevolgen voor de EU-begroting, noch voor organisaties die in principe in aanmerking kunnen komen voor (mede-)financiering van activiteiten vanuit de EU. Uit de mededeling vloeien evenmin wijzigingen ten aanzien van administratieve lasten voort. De mededeling heeft wat betreft mogelijke financiering van onderzoek met embryonale stamcellen uit reeds bestaande stamcellijnen in het kader van Horizon 2020 dus ook geen gevolgen voor onderzoeksinstellingen in Nederland en andere lidstaten waarin het uitvoeren van onderzoek met

⁶ Artikel 4, lid 3, van het VWEU bepaalt namelijk «Op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte is de Unie bevoegd op te treden, met name door programma's vast te stellen en uit te voeren, zonder dat de uitoefening van die bevoegdheid lidstaten belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen.»

dergelijke stamcellen is toegestaan. Zoals voortvloeit uit de Horizon 2020 verordening zullen de uitkomsten van de procedures voor de beoordeling van de ingediende onderzoeksvoorstellen bepalend zijn voor het feitelijk toewijzen van (mede-)financiering van bedoeld onderzoek.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het kabinet onderschrijft de overwegingen en conclusies die de Europese Commissie in haar mededeling in reactie op de voorstellen van het Europees burgerinitiatief «Eén van ons» heeft opgenomen.

Het kabinet ziet de mededeling ook zeer goed in lijn met zijn eigen standpunt ten aanzien van dit burgerinitiatief.

In de beantwoording van vragen over het initiatief van het Tweede Kamerlid Dijkstra⁷ hebben de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – overigens al voor het uitkomen van de mededeling – vastgesteld dat de doelstelling van het burgerinitiatief sterk afwijkt van het Nederlandse beleid en de regelgeving ter zake. De realisatie van de voorstellen van het initiatief leidt tot ongewenst geachte belemmeringen, zowel voor diverse deelterreinen van medisch-biologisch wetenschappelijk onderzoek waarbij op enigerlei wijze gebruik gemaakt wordt van menselijke stamcellen, als ook voor het in ontwikkelingslanden kunnen aanbieden van (soms levensreddende) voorzieningen op het terrein van reproductieve gezondheid, inclusief zorg rond zwangerschap en bevalling, anticonceptie en seksuele voorlichting. Nederland zal zich zo nodig en voor zover mogelijk verzetten tegen verscherpingen van de huidige regels die zien op EU-financiering van activiteiten op het gebied van wetenschappelijk onderzoek, ontwikkelingshulp en volksgezondheid waarbij verondersteld kan worden dat embryo's worden vernietigd. Een dergelijke verscherping is overigens op dit moment niet aan de orde, en naar verwachting zou Nederland niet de enige lidstaat zijn die zich hiertegen zou verzetten indien die wel aan de orde zou worden gesteld. Naar de mening van het kabinet geeft de Commissie terecht aan dat waar de Horizon 2020 verordening reeds impliceert dat de EU niet de vernietiging van menselijke embryo's voor onderzoeksdoeleinden financiert, het betreffende deelvoorstel van het burgerinitiatief in wezen overbodig is.

Het burgerinitiatief neemt, op basis van het arrest Brüstle, als uitgangspunt dat het menselijk embryo is gedefinieerd als het begin van de ontwikkeling van menselijk leven. Het kabinet ziet de mededeling van de Commissie als een bevestiging van haar eigen standpunt hierin, zoals verwoord in de beantwoording van genoemde Kamervragen. Net als Nederland merkt de Commissie op dat het Europese Hof van Justitie in het arrest Brüstle heeft overwogen dat de richtlijn inzake biotechnologische uitvindingen niet het gebruik van menselijke embryo's in het kader van wetenschappelijk onderzoek bedoelt te regelen maar slechts betrekking heeft op de octrooieerbaarheid van biotechnologische uitvindingen. Het Hof is in zijn arrest niet ingegaan op de vraag of dergelijk onderzoek mag worden uitgevoerd en op de vraag of het mag worden gefinancierd. Het arrest impliceert aldus dat ten aanzien van handelingen met embryo's in algemene zin in elke lidstaat van de EU de eigen nationale regelgeving ter zake bepalend is. Nederland zal zich ervoor inzetten dat dit zo blijft.

⁷ Zie Aangangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2081.

In de beantwoording van vragen van het Tweede Kamerlid Arib⁸ aangaande het burgerinitiatief is, naar aanleiding van de meer algemene vraag of het bij medisch-ethische kwesties, los van het internationaal uitwisselen van argumenten en wetenschappelijke inzichten, een louter Nederlandse zaak betreft, het uitgangspunt onderschreven dat voor eventuele aanpassingen van onze wettelijke regelingen en afspraken (ook dan) in principe alleen de Nederlandse context leidend zou moeten zijn. Daarbij is de kanttekening geplaatst dat niet kan worden uitgesloten dat bindende uitkomsten van internationaal gevoerde discussies en onderhandelingen zullen leiden tot aanpassingen «van buitenaf». Verder is, naar analogie van het voornemen dat het kabinet in verband met het onderwerp orgaandonatie heeft geformuleerd⁹, meegedeeld dat Nederland er bij eventuele aanpassingen van Europese regelgeving in voorkomend geval scherp op zal letten dat niet onder valse vlag bepalingen met een medisch-ethisch karakter worden voorgesteld, en daartegen zo nodig in het geweer zal komen.

Alles in ogenschouw nemend, ziet het kabinet in de mededeling geen aanleiding voor het ondernemen van concrete acties.

⁸ Zie Aangangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2361.

⁹ Zie de brief van 21 juni 2013 over «Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie» (Kamerstuk 22 112, nr. 1650, bijlage, blz. 15).