

Vergaderjaar 2012–2013

33 551

Staat van de Europese Unie 2013

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2013

Hierbij bied ik u aan de Staat van de Europese Unie 2013 getiteld: «Bruggen slaan in Europa».

De Staat van de Europese Unie 2013 is opgebouwd uit drie delen:

- Het eerste deel bevat de visie van het kabinet op de Europese samenwerking;
- In het tweede deel wordt ingegaan op de democratische legitimiteit van de Unie en de mogelijkheden deze te versterken;
- In het derde deel wordt ingegaan op de Nederlandse inzet op de verschillende beleidsterreinen in de komende periode.

Dit is de eerste keer dat de Staat van de Unie wordt aangeboden aan het begin van het jaar. Daarmee wordt gehandeld conform de wens van beide Kamers der Staten-Generaal de Staat van de Unie los te koppelen van de begrotingsbehandeling en te laten verschijnen na de kabinetsappreciatie van het werkprogramma van de Europese Commissie.¹

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

¹ Kamerstukken I, 2011–2012, 33 001, A.

Deel I - Inleiding

De Duitse filmmaker Wim Wenders heeft een aantal jaren geleden getracht een antwoord te formuleren op de vraag: «Waar leeft Europa?». Zijn antwoord is: «Waar de Europeanen leven». Hij kwam tot dat antwoord door eerst op te sommen waar Europa niet «leeft». Europa leeft niet in Europese verdragen, niet in de nationale hoofdsteden, niet in Brusselse instellingen die het «Europa van het beheer» vertegenwoordigen en ook niet in een Europese samenwerking met alleen functionele doelstellingen op financieel-economisch gebied. «Als Europa een «Seelenlandschaft» wil worden, waar leeft die ziel dan, waar klopt het Europese hart?», vraagt Wenders zich af. Zijn antwoord is: in de oudste eenheden die Europa kent, in de steden en regio's waar mensen zich thuis voelen, zich herkennen in de lokale gebruiken, de keuken, de streektaal, de cultuur, de sociale structuur en de waarden die mensen met elkaar delen.

Wij kunnen niet om de vaststelling heen dat het juist dit Europa is dat op de proef wordt gesteld door de enorme krachten die de mondiale veranderingen losmaken. De invloed van wat vroeger de derde wereld werd genoemd neemt sterk toe. Miljarden mensen buiten Europa bereiken stap voor stap een welvaartsniveau dat voor hun ouders ondenkbaar was. Zij zullen een groter aandeel krijgen in het geheel van wat onze aarde te bieden heeft. Die delen van de wereld, Europa voorop, die in het verleden bijna automatisch over het leeuwendeel hiervan konden beschikken, zullen zich aan meer gelijke mondiale verhoudingen moeten aanpassen. Deze aanpassingen zullen niet vanzelf gaan. En het is ook bepaald niet zeker dat alle belanghebbenden, inclusief de Europeanen, daar even goed uit zullen komen.

In het rapport «Golden Growth» van eind 2011² schrijft de Wereldbank het succes van Europa sinds de Tweede Wereldoorlog toe aan de combinatie van de kracht van de Europese sociaaleconomische structuren en de capaciteit tot transformatie van hele samenlevingen, op basis van het Europese integratieproces. Tegelijkertijd waarschuwt het rapport dat forse hervormingen noodzakelijk zijn om de demografische veranderingen op te vangen en onze arbeidsmarkt mobieler, efficiënter en weerbaarder te maken voor invloeden van buitenaf. Conclusie is dat er voor doemdenken geen aanleiding is, net zo min als voor zelfgenoegzaamheid. De uitdagingen zijn groot, de kansen evenzeer.

Europese politieke sturing is hard nodig om ervoor te zorgen dat het «Europa waar de Europeanen leven» hier goed uit springt en de waarden die mensen met elkaar delen ook in de toekomst vertaald worden in een politieke, economische en maatschappelijke inrichting die tegemoet komt aan de wensen en verlangens van de Europeanen.

Vertrouwen in Europa

De EU is van groot belang voor onze welvaart en het groeivermogen van onze economie. Volgens berekeningen van het CPB levert alleen al de interne markt iedere Nederlander jaarlijks tussen de 1 500 en 2 200 euro op. Het verder afschaffen van belemmeringen kan bijdragen aan extra economische groei en werkgelegenheid.

² Indermit S Gill en Martin Raiser, «Golden Growth – Restoring the lustre of the European economic model», de Wereldbank, gepubliceerd 2012.

De uitbreiding leverde voor Nederland, als handelsland en investeerder, grote economische voordelen op, maar leidde ook tot negatieve maatschappelijke effecten, onder andere als gevolg van de veel groter dan verwachte toestroom van werknemers uit de nieuwe lidstaten. Deze migranten – afkomstig uit landen met een beduidend lager welvaartsniveau dan Nederland – werken veelal onder minder goede arbeidsomstandigheden dan veel Nederlanders waarbij zij overigens niet zelden slachtoffer zijn van malafide uitzendbureaus en huisjesmelkers. Het Nederlandse absorptievermogen voor de toestroom van mensen uit andere delen van Europa is echter niet onbegrensd, zoals bleek bij problemen in sommige binnensteden.

Voorts bleef de economische groei de afgelopen jaren steeds achter bij de verwachtingen. De EU wordt vandaag vaker gezien als instrument van de voor werknemers bedreigende kanten van de globalisering, in plaats van als gemeenschappelijk schild tegen de negatieve kanten van de razendsnelle wereldwijde omwentelingen.

De teleurstelling en de zorgen over dit tekortschietende Europa worden nog versterkt doordat in de ogen van vele Europeanen, in en buiten Nederland, middel doel geworden lijkt te zijn. Dat de Europese samenwerking een speeltje van en voor eurocraten is, ten koste van de belangen van de Europese burgers. Helaas wordt dit beeld nog eens versterkt door salarissen en vergoedingen die niet meer van deze tijd zijn, uit de pas lopen met wat in de lidstaten gebruikelijk is en die door de ontvangers maar al te vanzelfsprekend worden gevonden, zodanig dat men bereid is te gaan staken als de salarissen niet worden verhoogd, terwijl in vele lidstaten de salarissen voor overheidsdienaren onder druk van de crisis moeten worden verlaagd.

Zonder hervorming van «Brussel» zal herstel van vertrouwen in het instrumentarium van de Europese samenwerking niet mogelijk zijn. Ook de Europese overheid zal meer en beter moeten presteren voor minder geld en met minder mensen. Salarissen moeten in lijn worden gebracht met die van nationale ambtenaren. De openbaarheid van bestuur en transparantie moeten toenemen. Lidstaten moeten beter verantwoording afleggen over de rechtmatigheid en de effectiviteit van door hun bestede EU-gelden. Nederland zal op al deze punten blijven hameren en naar steun blijven zoeken voor het fors verlagen van de administratieve uitgaven, het hervormen van het bestuur en het effectiever en efficiënter maken van de besluitvorming.

Maar voorop staat dat het verband tussen (abstracte) Europese idealen en de (concrete) EU moet worden hervonden. Als Europeanen er niet van overtuigd zijn dat alleen gemeenschappelijk Europees optreden ons in de mondiale omwentelingen een sterke uitgangspositie verschaft; als zij de EU blijven zien als instrument van in plaats van schild tegen de bedreigingen die van binnen en van buiten op onze verzorgingsstaat afkomen; als het beeld beklijft dat het Zuiden ten koste van het Noorden en het Noorden ten koste van het Zuiden uit de crisis probeert te komen, dan helpt geen enkele hervorming tegen verlammende euroscepsis.

Nederland en Europa: visie op de Europese samenwerking

Het Europese project vindt zijn oorsprong in de wens een einde te maken aan de oude rivaliteit tussen Frankrijk en Duitsland. Zeventig jaar na dato is deze oorsprong van de Europese integratie in de vergetelheid geraakt. Nu staan ons andere, nieuwe uitdagingen te wachten.

Het doel van de Europese samenwerking is de Europese Unie en haar lidstaten zo vreedzaam, welvarend en sterk mogelijk de toekomst in te loodsen. Daarbij komt steeds de vraag terug: zijn we op weg naar de Verenigde Staten van Europa of gaan we terug naar een Concert der Naties, waar de grote Europese mogendheden samen de dienst uitmaken. Het antwoord is: geen van beide. De wereld is zozeer in beweging en er zijn zoveel onbekende variabelen dat het willen voorspellen hoe de EU er over dertig jaar of zelfs vijftien jaar uitziet zou neerkomen op veredeld giswerk, al te snel prooi van politiek opportunisme of, zo u wilt, wensdenken. Bovendien: de afgelopen tien jaar laten zien dat het debat over de *finalité politique* van de Europese samenwerking verlamrend kan werken; dat het afleidt van wat er de eerstkomende jaren te doen staat.

Wij moeten nu niet verder willen springen dan onze polsstok lang is. Want de sprong die wij in de komende jaren moeten maken is al ver genoeg en het water waarover wij moeten springen is diep. Herstel van economische groei op korte termijn is noodzakelijk. Dat vereist de juiste maatregelen op EU-niveau om de schulden crisis blijvend onder controle te krijgen en het innovatievermogen en de concurrentiekracht van Europa te bevorderen. Er is ontzettend veel werk aan de winkel om de EMU te versterken, het potentieel van de interne markt beter te benutten, de internationale handel te stimuleren en de verzorgingsstaat te hervormen, zodat de groei op gang komt, de crisis overwonnen wordt en de werkloosheid kan afnemen. Hier geldt voor het kabinet als uitgangspunt dat de gemeenschappelijke munt van wezenlijk belang is voor de Nederlandse economie en dus in de voorzienbare toekomst onze topprioriteit.

Sinds de geboorte van de euro is niet alleen de economische onbalans tussen de eurolanden toegenomen, ook qua politiek-bestuurlijke cultuur zijn de eurolanden onvoldoende naar elkaar toe gegroeid. Met name landen die minder internationaal georiënteerd waren, hebben slechts met vertraging de consequenties van de economische globalisering en achteruitgang van de eigen concurrentiepositie ondervonden. Daarbij kwam dat de nadruk in Brussel te veel lag op regelgeving en te weinig op toezicht en het nakomen van de gemaakte afspraken.

De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet om deze tekortkomingen aan te pakken. Nederland heeft daarbij een actieve rol gespeeld. De teugels zijn stevig aangetrokken waar het de naleving van de begrotingsregels betreft. Er zijn afspraken gemaakt om in een vroegtijdig stadium macro-economische risico's voor de stabiliteit van de eurozone op te sporen en zo nodig aan te pakken. Eind 2012 bereikte de Raad een akkoord over het uitvoeren van Europees banktoezicht door de ECB. Desondanks bestaan de kwetsbaarheden nog steeds, evenals de noodzaak van verdere ingrijpende en pijnlijke hervormingen in de lidstaten. Strengere, afdwingbare afspraken over nationaal begrotingsbeleid en de vervolmaking van de bankenunie evenals betere coördinatie van economisch beleid zijn noodzakelijk. Dit tot stand brengen zal in hoge mate de Europese agenda van de komende jaren beheersen.

Herstel van vertrouwen en verdere vormgeving van de Europese samenwerking

Europeanen worden verbonden door gedeelde waarden ten aanzien van democratie, rechtsstaat en mensenrechten. De manier waarop de Unie is georganiseerd en de afspraken die er tot stand komen, moeten deze waarden bevorderen en respecteren. Dat de EU ook een waardengemeenschap is, betekent echter niet dat op ieder terrein Europese wet- en regelgeving noodzakelijk is. Veel zaken blijven een exclusieve nationale aangelegenheid. Dat in steeds meer landen het burgerlijk huwelijk wordt

opengesteld voor mensen van hetzelfde geslacht is een mooi voorbeeld hoe lidstaten elkaar kunnen naderen zonder dat «Brussel» er aan te pas komt. Ook dat is Europa.

Vanaf het eerste begin is de Europese integratie gebaseerd op een mix van supranationale en internationale samenwerking. In verdragen wordt vastgelegd dat voor een aantal onderwerpen wetgeving tot stand komt op basis van een voorstel van de Europese Commissie, waarbij de Raad van Ministers (waarin de lidstaten vertegenwoordigd zijn) en het Europese Parlement (waarin de Europese burgers vertegenwoordigd zijn) samen wetgever zijn en besluiten met (gekwalficeerde) meerderheid. Dit zijn wij de «communautaire methode» gaan noemen. Andere onderwerpen lenen zich voor klassieke, intergouvernementele samenwerking, waarbij de lidstaten volledig bevoegd blijven en alleen in gezamenlijkheid en bij unanimiteit eventueel tot Europese afspraken kunnen komen. Deze methodiek zal niet veranderen en als er veranderingen komen in de onderwerpen die zich lenen voor hetzij communautaire, hetzij intergouvernementele samenwerking, zal dit bij verdragsaanpassing moeten gebeuren, zodat nationale parlementen, die nieuwe verdragen moeten goedkeuren, hierover volledige controle houden.

De achilleshiel van het geheel is het democratisch tekort van de EU. Dit tekort kan alleen worden aangepakt door enerzijds de EU beter te laten presteren en anderzijds de democratische controle binnen de EU te vergroten. Wat de EU en haar lidstaten doen moeten zij beter gaan doen, transparanter, efficiënter én democratischer. Zodat niet alleen de uitkomsten van het proces overtuigen door betere prestaties, maar ook het proces zelf voor de Europeanen goed te volgen en veel beter te beïnvloeden is. Hierop wordt hieronder in deel II getiteld «democratische legitimiteit» nader ingegaan.

Vanaf het Verdrag van Rome in 1957 is een grote hoeveelheid Europese regels ontstaan die inmiddels bepalend zijn voor een fors deel van de wetgeving die Nederlanders en andere Europeanen rechtstreeks raakt. De vraag is of deze wetgeving en de plaats waar deze is belegd wel altijd even adequaat is in relatie tot het doel dat moet worden bereikt, de effectiviteit en de kosten die daarmee gepaard gaan. Het is duidelijk dat onderwerpen als de inrichting van het belastingstelsel, de sociale zekerheid, het pensioenstelsel, de zorg en het onderwijs nationaal geregeld blijven. Wat betreft het kabinet hoort ook een onderwerp als een vrouwenquotum voor de top van grote bedrijven niet thuis op Europees niveau. Daarnaast zal het kabinet voor de zomer met een lijst komen van onderwerpen waarvan het vindt dat zij zich niet langer lenen voor Europese actie of verantwoordelijkheid en het best (weer) belegd kunnen worden bij de lidstaten. Aangezien ook Commissievoorzitter Barroso heeft aangegeven opnieuw te willen kijken naar de invulling van het subsidiariteitsbeginsel, zullen wij die lijst tot onderwerp van discussie met hem en met de andere lidstaten maken, zodat wij kunnen komen tot een modernere, meer efficiënte, mogelijk goedkopere en zeker meer toekomstbestendige taakverdeling tussen Europese instellingen en lidstaten. De Nederlandse inzet is niet gericht op het voor Nederland bereiken van «opt-outs» bij bepaalde onderwerpen, maar om in Europees verband – samen met de instellingen en de andere lidstaten – tot een nieuwe, betere taakverdeling te komen.

De kern van de Europese samenwerking blijft het uitgangspunt dat de EU een unie is van Europese (natie)staten en van burgers. De Europese instellingen en het geheel van verdragen en wetgeving reflecteren deze dualiteit. Bovendien verdraagt de aard van de samenwerking, die gebaseerd is op het zetten van stappen waar en wanneer die nodig zijn,

zich zeer slecht met de begrijpelijke wens om helder aan te geven waar dit alles zou moeten eindigen. In het politieke en het maatschappelijke debat bestaat een belangrijke behoefte aan richting, aan duiding waar naartoe wij onderweg zijn, wat het eindpunt is van de Europese integratie. Het schilderen van twee uitersten: de Verenigde Staten van Europa of de wedergeboorte van de gesublimeerde natiestaat, is hiervoor in ieder geval geen oplossing.

Interessant is in dit verband de toespraak nog eens terug te lezen die de toenmalige Britse premier Thatcher in 1988 uitsprak in Brugge. Niet alleen geeft zij in die rede een visie op de rol van het VK in Europa die vandaag niet alleen in het VK, maar ook op het continent als zeer pro-Europees zou worden ervaren, zij spreekt ook zorgen uit die men vandaag ook nog kan horen. Zij vreesde dat verdergaande Europese integratie ten koste zou gaan van nationale identiteiten en dat Britten zouden ophouden Brits te zijn, zoals ook Fransen, Duitsers en Nederlanders hun eigenheid zouden inleveren. Nu, 25 jaar later, kunnen wij vaststellen dat de nationale grenzen sinds 1988 op sommige gebieden sterk gerelativeerd zijn en dat er zelfs een toen nog onsloopbaar lijkende Muur is omgevallen, maar dat het met de identiteit van de burgers wel snor zit. Sterker nog, in de afgelopen 25 jaar hebben wij een enorme groei gezien van het nationale, regionale en lokale zelfbewustzijn. Binnen lidstaten hebben de regionalisering en federalisering – ook in het VK – een hoge vlucht genomen. Regionale eigenheid en cultuur bloeien als nooit tevoren, er is meer aandacht voor streektaalen, streekproducten en andere zaken die men met de eigen stad of streek identificeert.

Hebben we dat aan de Europese samenwerking te danken? Moeilijk te zeggen, misschien voor een deel. Omdat door de Europese samenwerking de angst voor de burens kan worden weggenomen en zo de noodzaak afneemt de nationale grenzen extra te markeren en nationale eenheid, in politieke en culturele zin, binnen die grenzen af te dwingen. Tegelijkertijd stimuleert de EU de economische veerkracht en ontwikkeling van grensstreken door actief de samenwerking tussen deze regio's te bevorderen.

De realiteit is dat de Europese samenwerking zal worden voortgezet volgens hetzelfde stramien als in de afgelopen zeventig jaar: stap voor stap, zoekend naar evenwicht tussen (natie)staat en gemeenschappelijkheid, wegend welke onderwerpen zich voor welke aanpak lenen. Het kabinet stelt daarbij prioriteiten. Eerst oplossen wat moet worden opgelost om de Europese economie weer aan de gang te krijgen, dat is al een hele klus.

De rol van Nederland in Europa

Het Nederlandse beleid vanaf het begin van de Europese integratie kan worden omschreven als het zoeken naar kansen voor ons land en tegelijkertijd streven naar een opening voor uitbreiding van de samenwerking met gelijkgestemde landen. Terugkijkend kan worden vastgesteld dat de Nederlandse inzet op deze vlakken uitzonderlijk positief heeft uitgepakt voor ons land door de enorme ontwikkeling van Nederland als agrarische grootmacht en als land dat grote voordelen wist te behalen uit de benutting van het vrije verkeer, de daaruit gegroeide interne markt en recentelijk de euro.

Vele jaren was dit alles vanzelfsprekend. Te vanzelfsprekend. Er was zeer brede politieke en maatschappelijke consensus dat de Europese integratie per definitie goed was voor Nederland. En daarom werd er niet of nauwelijks over gesproken, want waarom zou je ergens over praten waar

je het allemaal over eens bent? Dit heeft ertoe geleid dat de kennis over de oorsprong en de aard van de Europese samenwerking een zaak bleef van experts en direct betrokkenen, die er vooral met elkaar over spraken, in een eigen jargon, met eigen symbolen en eigen vergadercircuits. Aan de samenleving als geheel ging dit goeddeels voorbij.

Vanaf het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is dit veranderd. De val van de Muur maakte een einde aan het knusse Europa van de 6, 9, 10 en 12 lidstaten waar wij aan gewend waren. De toetreding van eerst Zuid-Europese en later Oost-Europese landen zorgde ervoor dat het relatief steeds welvarender geworden Nederland van netto-ontvanger op de EU begroting in rap tempo netto-betaler werd. Nederland moest op zoek naar een nieuwe positie in een grotere EU.

Ontwikkelingen in Europa zijn sterk bepalend voor onze eigen economische, sociale en politieke toekomst. Nederland moet daaraan mede vorm geven. Daarom kiest het kabinet voor een actieve opstelling in Europa en een positionering in het centrum van de Europese besluitvorming. Invloed daar kan worden vergroot door een voorspelbaar en constructief optreden. Constructief met een scherp oog voor het Europa dat Nederland voorstaat en daarmee voor het eigen belang. Dat vergt consistentie, waar mogelijk compromisbereidheid en het zorgvuldig werken aan duurzame coalities die bijdragen aan het verzilveren van de Nederlandse onderhandelingsinzet. Nederland moet daarom binnen Europa actief de boer op en ouderwets diplomatie bedrijven – met moderne methodes. Effectief optreden in Europa vereist ook dat we de wensen en gedachten ten aanzien van Europa kennen die leven in andere lidstaten en binnen de instellingen. Bovendien kan het Europa-debat dat elders plaatsvindt vaak nuttige inzichten bieden en de discussie over Europa in Nederland in een breder kader plaatsen.

Deel II - Democratische legitimiteit³

Voor een goed functionerende EU is een duurzaam en stevig draagvlak onmisbaar. Het kabinet schetst in deze paragraaf zijn ideeën voor de versterking van de democratische legitimiteit van de Unie – in het bijzonder in het licht van de in de afgelopen jaren genomen maatregelen in het kader van de crisis – in de vorm van concrete stappen die gezet zouden kunnen worden. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de waardevolle input die geleverd is door de afdeling advisering van de Raad van State in zijn voorlichting over de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa.⁴ De ideeën in deze paragraaf zijn voor het kabinet de basis voor gedachtewisseling met het parlement en andere instellingen. Uiteraard kunnen deze ideeën naar aanleiding daarvan verder worden ontwikkeld. Het bestuur van de EU, en de EMU in het bijzonder, is sinds de crisis uitbrak continu in beweging en het stof is nog niet neergedaald. Dit vraagt om een continu debat.

Het kabinet is het met de Raad van State eens dat de financieel-economische crisis de onderlinge verwevenheid van de nationale en Europese bestuurslagen heeft versterkt en heeft gezorgd voor een nieuwe

³ In dit deel wordt invulling gegeven aan de motie-Servaes c.s. van 12 december 2012 (Kamerstukken II 2012-2013, 21 501-20 nr. 724) en de motie-Merkies van 11 oktober 2012 (Kamerstukken II 2012-2013, 21 501-20 nr. 676). Tevens zal dit hoofdstuk ingaan op de voorlichting van de Raad van State aan de Eerste Kamer betreffende de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis (Kamerstukken I 2012-2013, 33 454, AB).

⁴ Kamerstukken I 2012-2013, 33 454, AB.

dynamiek waarin maatregelen zijn genomen die op het snijvlak van beide rechtsordes liggen, met name de politieke en bestuurlijke besluitvorming over het begrotings- en economisch beleid in de eurozone (eurozone *governance*). In dat licht moet zowel de rol van nationale parlementen en het Europees Parlement als de samenwerking tussen beide worden gezien.

Voor het kabinet staat daarbij voorop, ook in aansluiting op de motie-Merkies,⁵ dat eerdere en meer rechtstreekse betrokkenheid van het nationale parlement bij de Europese besluitvorming nodig is gezien het feit dat maatregelen raken aan de uitoefening van nationale bevoegdheden op het terrein van begrotings- en economisch beleid. Deze weg is de afgelopen jaren al ingeslagen en moet nadrukkelijk worden voortgezet. Een goed debat over de Europese samenwerking in de nationale politieke arena's, in Nederland de beide Kamers der Staten-Generaal, leidt tot discussie in de media, op scholen en in de samenleving en kan zo helpen het Europese debat te politiseren en de kennis over de Europese samenwerking te vergroten. Ook op Europees niveau bieden de verkiezingen van het Europees Parlement in 2014 en de hierop volgende samenstelling van een nieuwe Europese Commissie aanknopingspunten tot een verdieping van het debat.

Een uitgangspunt van het kabinet in dit verband is dat allereerst moet worden ingezet op de mogelijkheden die al op korte termijn realiseerbaar zijn, zonder dat daarvoor een verdragswijziging nodig is. Hierbij moet zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande mechanismen, om de huidige structuren niet complexer te maken. Een ander uitgangspunt is het belang van de integriteit van de Unie à 27.

Korte termijn, binnen verdragen

Het kabinet zet allereerst in op het volledig benutten van de mogelijkheden die binnen de bestaande verdragen bestaan om de parlementaire betrokkenheid bij het bestuur van de EMU te versterken. Hieraan ligt de afweging ten grondslag dat een verdragswijziging een langdurig en onzeker proces kan zijn waarvan de uitkomst ongewis is, terwijl er in de visie van het kabinet een aantal goede mogelijkheden zijn op korte termijn betekenisvolle stappen te zetten.

Beter benutten van bestaande instrumenten

Met het Verdrag van Lissabon zijn de mogelijkheden voor nationale parlementen om direct invloed uit te oefenen op Europese besluitvorming aanzienlijk vergroot. In het bijzonder de gele- en oranjekaartprocedure maakt het mogelijk voor nationale parlementen om bezwaar te maken tegen voorgenomen EU-wetgeving. Van deze mogelijkheid wordt sindsdien door het Nederlandse parlement en door andere parlementen regelmatig gebruik gemaakt, maar tot dusverre resulteerde dit nog maar in één geval in een zogenaamde gele kaart waarbij de vereiste drempel werd gehaald (tegen de zogenaamde Monti-II verordening over het stakingsrecht). Verder heeft het Nederlandse parlement in de goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon de mogelijkheid gecreëerd een parlementair behandelvoorbehoud te maken bij Europese initiatieven waar het extra belang aan hecht. Van die mogelijkheid is sindsdien al veelvuldig gebruik gemaakt.

⁵ Kamerstukken II 2012–2013, 21 501–20 nr. 676.

Het kabinet zou het toejuichen indien het Nederlandse parlement de samenwerking met andere nationale parlementen en het Europees Parlement zou intensiveren om vaker en effectiever gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden. De samenwerking in het kader van de conferentie van commissies belast met Europese zaken van de nationale parlementen (COSAC) zou hieraan een impuls kunnen geven indien dit platform actiever zou worden benut.

Een aanvullende mogelijkheid is het in de hele Unie verstevigen van de rol van nationale parlementen als mandaatgever en controleur van nationale regeringen wanneer deze laatste optreden in de Raad. Dit vereist een goede samenwerking tussen parlement en regering. In Nederland zijn hier de laatste jaren belangrijke stappen gezet. Informatie-uitwisseling op Europees niveau over *best practices* zou de rol van nationale parlementen in alle lidstaten kunnen versterken.

Verder voorziet het kabinet erin dat het Nederlandse parlement via de BNC-fiches uitgebreid wordt geïnformeerd over de onderhandelingsinzet van de regering ten aanzien van ieder nieuw verschenen voorstel van de Europese Commissie. Het parlement zou kunnen bezien of de inhoud van deze BNC-fiches een prominentere plek zou kunnen krijgen in het parlementaire debat.

Ten slotte kan ook vaker gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om Europees Commissarissen uit te nodigen in nationale parlementen om het Europese beleid toe te lichten, bijvoorbeeld in het kader van de landen-specifieke aanbevelingen in het Europees Semester. Het Nederlandse parlement heeft van deze mogelijkheid de afgelopen jaren al veelvuldig gebruik gemaakt. Dit kan de Europese verantwoordingsstructuren versterken. *Vice versa* kunnen regeringsleiders en/of nationale ministers vaker naar het Europees Parlement gaan om te spreken over nationale implementatie van Europese aanbevelingen.

Korte termijn stappen

In aanvulling op bovengenoemde instrumenten die al operationeel zijn, meent het kabinet dat binnen de verdragen extra stappen mogelijk zijn.

Nu het Stabiliteitsverdrag op 1 januari jl. in werking is getreden kunnen nationale parlementen en het EP gezamenlijk invulling geven aan de afspraak uit artikel 13 van dit verdrag, gebaseerd op Protocol 1 bij de Europese verdragen, om de samenwerking tussen de begrotingscommissies van de nationale parlementen van de partijen bij het Stabiliteitsverdrag en het Europees Parlement te vergroten via het organiseren van een gezamenlijke conferentie. De Raad van State ziet hierin geen duurzame oplossing vanwege het deliberatief karakter van deze conferentie. Het kabinet is van oordeel dat deze conferentie tot nuttige informatie-uitwisseling kan leiden en de parlementaire organen zo in staat kan stellen gezamenlijk hun collectieve verantwoordelijkheid te nemen op de terreinen van het Stabiliteitsverdrag. Daarnaast kan in een dergelijk gremium belangrijke ervaring worden opgedaan met interparlementaire samenwerking die weer kan bijdragen aan de eventuele verdere ontwikkeling van de parlementaire dimensie van het EMU bestuur in de toekomst. Het kabinet ziet daarom uit naar de spoedige instelling van een dergelijke conferentie.

Een tweede invalshoek is het verdiepen van de betrokkenheid van nationale parlementen bij het financieel-economisch bestuur in de EU en de eurozone:

- In Nederland zijn tussen kabinet en parlement concrete procedureafspraken gemaakt over de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over aanwending van middelen uit het ESM, ook binnen de door het parlement goedgekeurde Nederlandse garantie.
- Daarnaast is in Nederland het parlement al nauw betrokken bij het Europees Semester, onder meer door de jaarlijkse bespreking van de nationale hervormingsprogramma's en door de parlementaire debatten voorafgaand aan elke Raad of Europese Raad. Het Europees Semester heeft in de afgelopen twee jaar een zwaarder gewicht gekregen, zodat een verdieping van de betrokkenheid van nationale parlementen wenselijk is. Het gaat in het kader van het Europees Semester overigens nog steeds om niet-bindende aanbevelingen, waarbij vanzelfsprekend de Europese afspraken ten aanzien van begrotingsdiscipline en macro-economische onevenwichtigheden in acht moeten worden genomen, daar deze uiteindelijk met boetes afdwingbaar zijn. De bedoeling van deze behandeling in het voorjaar is om de voorbereiding van het nationale democratische proces, waarin het Nederlandse parlement zijn grondwettelijke bevoegdheden ten aanzien van het vaststellen van de begroting uiteraard behoudt, te voeden. In die zin sluiten het Europees Semester en de nationale begrotingsprocedures goed op elkaar aan. De versterkte betrokkenheid van nationale parlementen zou in Nederland bijvoorbeeld ingevuld kunnen worden door het Stabiliteitsprogramma in het parlement te bespreken alvorens het naar de Commissie wordt verzonden. Het kabinet deelt niet de visie van de Raad van State dat er sprake is van een verschuiving in de nationale begrotingsprocedures van het najaar naar het voorjaar.
- Verder wordt in Europees verband gesproken over de mogelijkheid om contracten over economische hervormingen te sluiten tussen lidstaten en het Europese niveau, op basis van wederzijdse overeenstemming. Hierover zal de Europese Raad in juni verder spreken. De Nederlandse inzet ten aanzien van de contracten staat onder meer uiteengezet in het verslag van de Europese Raad van 13/14 december 2012.⁶ Indien Nederland op enig moment zou overgaan tot het opstellen van een contract spreekt het voor zich dat dit eerst aan het parlement wordt voorgelegd.

Ten slotte wil het kabinet, zoals de Raad van State adviseert, kijken naar versterking van de controlerende taken van het Europees Parlement. Dit is onder meer gewenst vanwege de versterking van de positie van de door Nederland bepleite Commissaris verantwoordelijk voor economische en monetaire zaken. Een mogelijkheid hiervoor is naar de mening van het kabinet het versterken van het enquêterecht van het Europees Parlement, binnen bepaalde randvoorwaarden (zie het BNC-fiche over de «nieuwe verordening enquêterecht Europees Parlement»⁷). Verder steunt het kabinet het initiatief van het Europees Parlement om te komen tot een subcommissie speciaal voor de parlementariërs van de eurozonelanden die zal functioneren onder de ECON-commissie van het Europees Parlement, en die zich zal buigen over specifieke eurozone-vraagstukken, zonder dat daarbij overigens afbreuk wordt gedaan aan de formele taken van de ECON-commissie en het Europees Parlement als geheel. Hoewel conform de Europese verdragen, werkt het immers in de ogen van velen bevreemdend dat het gehele Europees Parlement betrokken is bij maatregelen die specifiek de lidstaten in de eurozone betreffen.

⁶ Kamerstukken II 2012–2013, 21 501–20 nr. 727.

⁷ Kamerstukken II 2011–2012, 22 112 nr. 1381.

Lange termijn, verdragswijziging

Zoals hierboven uiteengezet wil het kabinet de energie voorlopig richten op het versterken van de parlementaire betrokkenheid binnen de bestaande verdragen. Dat laat onverlet dat het denkbaar is dat op termijn verdergaande afspraken zullen worden gemaakt ter versterking van de EMU, waar dan ook overeenkomstige vragen ten aanzien van de democratische legitimiteit en verantwoording bij zullen opkomen.

Conform het verzoek in de motie-Servaes⁸ gaat het kabinet hier ook in op eventuele maatregelen buiten de verdragen. Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat de richting waarin deze ontwikkelingen op langere termijn zullen gaan nog geenszins uitgekristalliseerd is, zodat de nodige slagen om de arm moeten worden gehouden.

Het kabinet wijst erop dat het in de kamerbrief over de toekomst van de EMU van 29 november 2012⁹ een aantal voorstellen heeft gedaan die verdragswijziging vergen, met name in het kader van de door Nederland voorgestelde interventieladder met verdergaande ingrijprechten in nationale begrotingen voor lidstaten die significant en/of langdurig de Europese begrotingsafspraken overtreden. Indien de Europese afspraken langs deze lijnen een dwingender karakter zouden krijgen is een sterkere parlementaire borging daarvan noodzakelijk.

De Raad van State constateert in dit verband dat de verwevenheid tussen de Europese en de nationale besluitvorming groeit. Hij bespreekt daarbij als denkrichting een aantal opties voor een nieuw te vormen parlementair orgaan voor de eurozone, een «eurozone-kamer», naast de bestaande EU-instellingen. De Raad wijst erop dat hiervoor een verdragswijziging vereist zou zijn. Daarbij stelt hij dat een dergelijke stap alleen zou moeten worden overwogen indien de divergentie tussen de eurozone en de EU niet langer vermijdbaar is. De Raad van State schetst vier varianten voor een eurozone kamer: 1. een direct verkozen eurozone-kamer; 2. een eurozone kamer samengesteld uit Europees parlementariërs uit landen van de eurozone; 3. een eurozonekamer samengesteld uit nationaal parlementariërs gekozen in de landen van de eurozone; of 4. een mengvorm van de laatste twee varianten. De Raad van State concludeert dat deze vierde variant zou aansluiten bij de hiervoor genoemde verwevenheid tussen Europese en nationale besluitvorming. Tegelijkertijd concludeert hij dat aan alle genoemde opties voor- en nadelen kleven en nadere doordenking vergen.

Het kabinet acht het prematuur op dit moment een voorkeur uit te spreken voor de totstandkoming van een eurozone-kamer. Zoals hierboven gesteld staat voor het kabinet de integriteit van de Unie à 27 voorop. Het kabinet deelt de zorg van de Raad van State en is van mening dat formele institutionalisering van de divergentie tussen eurozone landen en niet-eurozone landen zoveel mogelijk vermeden moet worden. Daar waar institutionalisering van de divergentie onvermijdelijk blijkt voor de stabiliteit van de eurozone, is de betrokkenheid van niet-eurozone landen daarbij voor dit kabinet een belangrijke randvoorwaarde.

Het kabinet wijst erop dat de keuze voor mogelijke toekomstige parlementaire structuren zal afhangen van de richting waarin het bestuur van de eurozone zich de komende jaren nog zal ontwikkelen. Het is denkbaar dat er op termijn een parlementair gremium tot stand zou moeten komen waarin de collectieve verantwoordelijkheid voor in elk geval het bestuur van de EMU kan worden uitgeoefend en waarin zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen vertegenwoordigd zijn. De door de Raad van State voorgestelde vierde variant voor een eurozone-kamer

⁸ Kamerstukken II 2012–2013, 21 501-20 nr. 724.

⁹ Kamerstukken II 2012–2013, 21 501-20 nr. 704.

zou dan in de ogen van het kabinet één van de mogelijkheden zijn om hier nadere invulling aan te geven, mits er voor gezorgd wordt dat de complexiteit van de besluitvorming niet toeneemt.

Vooralsnog meent het kabinet dat prioriteit moet worden gegeven aan de hierboven genoemde mogelijkheden binnen de bestaande verdragen. Dit laat onverlet dat het nodig is het debat over eventuele toekomstige ontwikkelingen tijdig te voeren. De door de Raad van State genoemde opties zijn in dit licht interessant en waardevol.

Tot slot

Europese Commissie

Tegelijkertijd moet aandacht worden geschonken aan de democratische legitimiteit van de communautaire instellingen. De verkiezingen van het Europees Parlement in 2014 gevolgd door de samenstelling van een nieuwe Europese Commissie bieden hiervoor belangrijke aanknopingspunten. De grote partijen in het parlement hebben al laten weten dat zij hun eigen kandidaten voor het voorzitterschap van de Europese Commissie naar voren zullen schuiven en zullen inzetten op een Commissie die in belangrijke mate is samengesteld uit leden van het Europees Parlement. Bij de totstandkoming van de vorige Commissie bleek al dat het parlement, hoewel het formeel – naast goedkeuring van de Commissie als geheel – enkel de voorzitter kiest, ook belangrijke invloed heeft op de keuze van individuele Commissarissen. Niet uitgesloten is ook dat het Europees Parlement in de toekomst *de facto* individuele Commissarissen het vertrouwen ontzegt, zoals in een enkel geval in het verleden is gebeurd. Dergelijke ontwikkelingen kunnen naar de mening van het kabinet bijdragen aan de versterking van de controlerende rol van het Europees Parlement en de versterking van de democratische legitimiteit van de Europese Commissie. Het kabinet juicht deze ontwikkelingen dan ook toe. Dat neemt niet weg dat het kabinet zich bij zijn positiebepaling in het proces rond de benoeming van de nieuwe Commissievoorzitter onder meer zal laten leiden door de overweging of de kandidaat voldoende oog zal hebben voor de belangen van de kleine en middelgrote lidstaten.

Raad

Een toenemend punt van aandacht is het proces rond de Europese Raden. De Europese Raad is in de huidige financiële en economische crisis uitgegroeid tot de instelling die in belangrijke mate richting en tempo van de Europese beleids- en besluitvorming bepaalt. Het kabinet wil de voorbereiding van de Europese Raden, waarbij de Raad Algemene Zaken een centrale rol speelt, verstevigen en de transparantie vergroten. Door een tijdige beschikbaarheid van informatie kan ook de betrokkenheid van de Kamer in het voortraject naar een Europese Raad beter tot haar recht komen. Deze transparante voorbereiding zal *mutatis mutandis* moeten worden toegepast op de voorbereidingen van Eurozone-toppen, waarbij de Eurogroep een belangrijke rol speelt. Het is de bedoeling op de Europese Raad/Eurozone-top van maart hierover procedureregels op te stellen. De rol van Nederland in de Eurogroep is recentelijk versterkt door de benoeming van de Nederlandse minister van Financiën als voorzitter van de Eurogroep.

Ten slotte hecht het kabinet eraan te onderstrepen dat onder druk van de crisis in de afgelopen periode veel regelgeving tot stand is gekomen ter vervolgmaking van de EMU, zowel binnen het kader van de verdragen als via de intergouvernementele methode. Dit past in de traditie van de EU,

waarbij groepen lidstaten vaker als aanjager voor de ontwikkeling van de Europese samenwerking fungeren en hiervoor gebruik maken van verdragen die buiten het communautaire kader tot stand komen. Met de Raad van State is het kabinet echter van mening dat op termijn de intergouvernementele instrumenten, in ieder geval het Stabiliteitsverdrag, moeten worden geïntegreerd in het reguliere kader van de EU. Het Stabiliteitsverdrag voorziet er in artikel 16 al in dit via een verdragswijziging te realiseren. Ten aanzien van het ESM wijst het kabinet erop dat dit een zeer specifieke taak kent die niet per definitie in geïntegreerd EU verband vervuld dient te worden. Wel is het denkbaar dat op basis van ervaringen met het ESM op termijn wordt gezien of (verdere) integratie in EU-rechtskader wenselijk is.

Deel III - Vooruitblik

Welvaart

Nederland gedijt het best in een welvarend Europa. Dit kabinet wil werk maken van het op orde brengen van de nationale financiën en groeibevorderende maatregelen. Alleen als andere EU-lidstaten dat ook doen én op Europees niveau de juiste keuzes worden gemaakt, kunnen de Europese Unie en haar lidstaten uit de crisis groeien.

Dat vereist heldere afspraken over financiële soliditeit en economische hervormingen. Het vraagt om onderlinge solidariteit waar nodig, omdat nationaal belang en Europees belang vaak hand in hand gaan. En het vereist een krachtadig Europa dat groeibevorderende maatregelen durft te nemen, zoals op het terrein van de interne markt en de externe handel. De EU moet belemmeringen voor grensoverschrijdend ondernemen wegnemen, de administratieve lasten voor bedrijven, burgers en overheden verlagen, de toegang tot financiering bevorderen, het Europees onderzoeks- en innovatiepotentieel ten volle benutten en werken aan open markten wereldwijd. Alleen een competitieve EU die banen creëert, kan haar welvaartsniveau en model van sociale bescherming op peil houden in een geglobaliseerde wereld. Dat moet gevolgen hebben voor alle beleidsterreinen van de EU, van de versterking van de interne markt tot een meer op innovatie en duurzame groei toegesneden begroting.

Ondertussen trekt de crisis diepe sporen. De hoge werkloosheid en de toenemende armoede in een aantal EU-lidstaten heeft een gevoel van urgentie doen ontstaan dat de sociale gevolgen van de crisis aangepakt moeten worden. Hoewel sociaal beleid primair een nationale aangelegenheid is, dient ook op Europees niveau voldoende aandacht besteed te worden aan de sociale dimensie van de crisisbestrijding. Dat is ook in ons eigen belang: Nederland is immers zeer gebaat bij economische en sociale stabiliteit in Europa. Het effectiever en activerender maken van werkgelegenheids- en sociale zekerheidsbeleid in veel EU-lidstaten, door middel van het uitwisselen van *best practices* en gerichte landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester, is noodzakelijk voor het bereiken van duurzame economische groei en versterking van de concurrentiekracht van de EU. Dit thema zal de komende maanden nader worden uitgewerkt en naar verwachting in het kader van de routekaart van ER voorzitter Van Rompuy aan de orde komen tijdens de Europese Raad van 27 en 28 juni 2013.

Het is een gedeeld Europees belang de mankementen in de eurozone te repareren. De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet om deze tekortkomingen aan te pakken. Nederland heeft daarbij een actieve rol gespeeld. De teugels zijn stevig aangetrokken waar het de naleving van de begrotingsregels betreft, via het verstevigen van de rol van de Eurocommissaris voor Economische en Monetaire Zaken, het strenger maken van het Stabiliteits- en Groeipact en het opstellen van het Stabiliteitsverdrag. Er zijn afspraken gemaakt om in een vroegtijdig stadium macro-economische risico's voor de stabiliteit van de eurozone op te sporen en zo nodig aan te pakken. Op 27 september 2012 trad het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) in werking: een permanent instrument om in noodgevallen onder strikte voorwaarden steun te verlenen aan eurolanden. En eind 2012 bereikte de Raad een akkoord over het uitvoeren van Europees banktoezicht, waarin een belangrijke toezichthoudende rol is weggelegd voor de ECB. De onderhandelingen met het EP zijn inmiddels in de afrondende fase. Parallel hieraan werkten Portugal en Ierland gestaag verder aan het uitvoeren van hun hervormings- en bezuinigingsprogramma's. Met het oog op de beëindiging van de noodsteun aan deze landen zullen zij te beginnen in 2013 geleidelijk hun weg moeten zien terug te vinden naar de financiële markten. Eind 2012 werd ook een akkoord bereikt over de voortzetting van het programma voor Griekenland.

In 2013 is de belangrijkste opgave voor Europa om doorzettingsvermogen te tonen. De eerste tekenen van herstel zijn zichtbaar, maar de kans op nieuwe instabiliteit blijft reëel. Dit jaar zullen de besprekingen over het verder versterken van de eurozone dan ook worden voortgezet.

De komende periode zal een belangrijk zwaartepunt zijn het operationeel worden van het Europese banktoezicht, en vervolgens de verdere stappen naar een bankenunie. Dit draagt bij aan vermindering van de soms gevaarlijke verstengeling tussen nationale overheden en hun bankwezen. Dit is een meerjarig proces waarin zorgvuldigheid van groot belang is. Een bankenunie bestaat uit: (i) een Europees toezichtmechanisme; (ii) directe bankensteun door het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM); en (iii) een Europees resolutiemechanisme.

Nederland ziet het akkoord over het Europese toezichtmechanisme als een belangrijke stap voorwaarts, maar onderstreept dat het Europees toezicht pas van start kan gaan wanneer de ECB heeft aangetoond hier operationeel klaar voor te zijn. Daarnaast moeten de kapitaal-eisenrichtlijn en -verordening (CRD IV / CRR) tijdig zijn aangenomen.

De Eurozone-top van 29 juni 2012 heeft besloten dat wanneer het Europees toezichtmechanisme effectief is, directe herkapitalisatie van banken met ESM-middelen mogelijk zal zijn na een besluit in onderlinge overeenstemming. Hiertoe moeten de ministers van Financiën van de eurolanden in de eerste helft van 2013 afspraken maken over de wijze waarop directe bankensteun uit het ESM kan worden verleend. De Nederlandse inzet is dat ook het besluit over het gebruik van het instrument in individuele gevallen alleen in onderlinge overeenstemming kan worden genomen. Effectief Europees banktoezicht is een algemene voorwaarde voor het gebruik van dit instrument. Daarnaast is het voor Nederland van essentieel belang dat slechts sprake kan zijn van directe herkapitalisatie van banken met ESM-middelen wanneer private en nationale publieke oplossingen zijn uitgeput. Pas als een lidstaat aantoonbaar niet in staat is om de volledige steun aan de bank te bieden zonder zeer negatieve gevolgen voor de schuldhoudbaarheid, kan het

ESM-instrument voor directe herkapitalisatie toegepast worden. De desbetreffende lidstaat zal echter altijd voor een deel moeten blijven participeren in de steunoperatie door het ESM.

Er bestaan nog niet voldoende effectieve en geloofwaardige instrumenten om financiële problemen bij systeemrelevante banken in principe volledig zonder overheidssteun op te lossen en om, indien nodig, de afwikkeling van deze ondernemingen ordelijk te laten verlopen. De momenteel in onderhandeling zijnde herstel- en resolutierichtlijn (RRD) heeft tot doel de nationale regels hierover vergaand te harmoniseren. Daarnaast komt de Commissie in de loop van 2013 met een voorstel voor een Europees resolutiemechanisme. Nederland staat positief tegenover dit idee, maar stelt wel duidelijke voorwaarden aan de introductie van dit instrument. Hierbij is het vooral van belang dat: (i) het Europees banktoezicht effectief is; (ii) het regelgevend kader verder versterkt en geharmoniseerd is (*single rulebook*); (iii) de financiële uitgangsposities van de onder het resolutiemechanisme vallende banken gelijk is; (iv) private crediteuren volledig meebetalen (*bail-in*); en (v) nationale overheden de juiste prikkels ervaren. De oprichting van een Europees depositogarantiestelsel is volgens Nederland de laatste stap in de vervolmaking van een bankenunie.

Naast de geleidelijke totstandkoming van de bankenunie is een tweede belangrijk volet het gezond maken van de economie en de overheidsfinanciën door de lidstaten. De gemaakte afspraken hierover moeten met kracht worden doorgevoerd. Het gaat daarbij met name om de uitvoering van het Stabiliteits- en Groeipact en de Macro-Economische Onevenwichtigheden Procedure. De Europese Raad van juni zal verder spreken over de vraag of en hoe het begrotings- en het economisch beleid van de eurolanden nauwer moet worden gecoördineerd. Nederland heeft hiervoor concrete voorstellen gedaan, onder meer een verdere versterking van de positie van de Commissaris voor Economische en Monetaire Zaken en een oplopende mate van verlies aan beleidsvrijheid voor eurolanden die de begrotingsregels niet naleven (de «interventielladder»). Voor het kabinet blijft het uitgangspunt dat de beleidsvrijheid van de lidstaten die zich aan de afspraken houden blijft gewaarborgd.

Tijdens de Europese Raad van 27 en 28 juni 2013 zal op basis van voorstellen die door ER voorzitter Van Rompuy en Commissievoorzitter Barroso worden uitgewerkt onder meer worden gekeken naar de mogelijkheid dat eurolanden op basis van wederzijdse overeenstemming contracten sluiten met de EU-instellingen over de hervormingen die zij van plan zijn uit te voeren, inclusief mogelijke financiële ondersteuning voor de implementatie van dergelijke contracten. Deze contracten bieden potentieel de mogelijkheid om meer nadruk te leggen op noodzakelijke economische hervormingen en kunnen de dialoog daarover verdiepen. Nederland is er voorstander van de Europese uitgaven te laten bijdragen aan het bevorderen van economische groei in landen die daarvoor in aanmerking komen via het stimuleren van structurele hervormingen. Deze financiële ondersteuning mag niet leiden tot een stijging van de totale Nederlandse afdrachten aan Europa. Het kabinet ziet geen noodzaak voor en meerwaarde in een instrument voor automatische stabilisatie op Europees niveau. De afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact laten ruimte voor automatische stabilisatie na een zware economische schok op nationaal niveau. Nederland is geen voorstander van de voorstellen tot gezamenlijke financiering van schulden binnen de eurozone zoals de

Commissie die in haar blauwdruk van 28 november 2012 deed (zie ook de kamerbrief van 29 november 2012 over de toekomst van de EMU¹⁰).

Semester

Een belangrijk instrument voor het waarborgen van een verantwoord financieel-economisch beleid is het Europees Semester. In de eerste helft van elk kalenderjaar wordt de budgettaire en economische situatie in de lidstaten in Europees verband besproken, resulterend in algemene en landenspecifieke aanbevelingen die op voorstel van de Commissie door de Europese Raad worden bekrachtigd. De landenspecifieke aanbevelingen worden geformuleerd in reactie op plannen die de lidstaten zelf indienen, elk jaar in april: de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's en de Nationale Hervormingsprogramma's. Deze aanbevelingen worden meegenomen bij het opstellen van de ontwerpbegrotingen die in Nederland op de derde dinsdag in september aan het parlement worden voorgelegd.

Meerjarig Financieel Kader en kwaliteit en verantwoording van de uitgaven

De Unie zal in 2013 het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2014–2020, waarover sinds juni 2011 is onderhandeld, afronden. Na het akkoord bereikt tijdens de Europese Raad van 7 en 8 februari jl. zal nu het Europees Parlement gevraagd worden zijn goedkeuring te geven aan de uitgavenkaders. De Europese begroting wordt meer toegesneden op de doelstellingen die de Unie zich voor 2020 heeft gesteld op het terrein van innovatie en duurzame groei. Op die manier draagt de Europese begroting bij aan de versterking van de groei en concurrentiekracht van de Unie. Op 11 februari jl. ging het parlement een uitgebreid verslag toe van de Nederlandse inzet ten aanzien van het MFK en de tijdens de Europese Raad van 7–8 februari jl. bereikte resultaten.

In de verdere uitwerking van het MFK is het van groot belang de kwaliteit van de Europese uitgaven te verbeteren. Dit kan door waar nodig strengere voorwaarden te verbinden aan Europese subsidies en door waar dat mogelijk is de uitvoeringsregels van programma's te vereenvoudigen. Hier kan ook een koppeling worden gelegd naar de afspraken over prudenter economisch beleid door de lidstaten zelf.

Daarnaast blijft Nederland pleiten voor een verbeterde verantwoording over de besteding van Europese middelen. De recht- en doelmatige besteding van EU-middelen, zoals deze blijkt uit rapporten van de Europese Rekenkamer, dienen bij de opstelling van de EU-begroting door Raad en Europees Parlement een grotere rol te spelen. Nederland zet zich ervoor in dat voor lidstaten die geen deugdelijke verantwoording kunnen geven over de besteding van aan hen toegewezen EU-middelen, de toewijzing van EU-middelen wordt opgeschort. Nederland steunt de Commissie in haar beleid om over te gaan op proportionele financiële correcties in het geval van onregelmatigheden. Meer transparantie speelt hierbij een belangrijke rol. Het kabinet wil dat lidstaten verantwoording afleggen over de besteding van EU-middelen door middel van een nationale verklaring of door gelijkwaardige manieren van verantwoording en dat de fouten die lidstaten maken in het beheer van EU-middelen openbaar worden gemaakt zodat zij daar nadrukkelijker op kunnen worden aangesproken.

¹⁰ Kamerstukken II 2012–2013, 21 501-20 nr. 704.

In Europa is een versterkte samenwerking op gang gekomen met het oog op een mogelijke heffing op de financiële sector. Nederland zal zich hierbij aansluiten op voorwaarde dat de Nederlandse pensioenfondsen hiervan gevrijwaard blijven; er geen disproportionele samenloop is met de huidige bankenbelasting; en de inkomsten terugvloeien naar de lidstaten.

Op het gebied van de indirecte belastingen staat het belang van een goed werkende interne markt voorop, waarbij de harmonisatie van indirecte belastingen voor een gewenst gelijk speelveld binnen Europa zorgt.

De directe belastingen zijn een nationale aangelegenheid. De onderhandelingen over het voorstel voor een richtlijn betreffende een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrond voor de vennootschapsbelasting (*Common Consolidated Corporate Tax Base* - CCCTB) worden door het kabinet kritisch gevolgd, mede indachtig het gebruik van de gele kaartprocedure door de Tweede Kamer voor dit voorstel.

Interne markt

De interne markt is het fundament van de Europese samenwerking, levert een cruciale bijdrage aan de Nederlandse welvaart en vormt het «motorblok» voor economische groei en werkgelegenheid binnen de Europese Unie. Volgens berekeningen van het Centraal Planbureau uit 2008¹¹ levert de interne markt gemiddeld per Nederlander tussen de 1.500 – 2.200 euro per jaar op, ofwel bijna een modaal bruto maandsalaris. Hoewel de interne markt ons nu al groot economisch voordeel oplevert, is er ook nog sprake van veel onbenut potentieel voor economische groei in de EU. In de praktijk bestaan op een aantal terreinen nog belemmeringen waar burgers en bedrijven hinder van ondervinden. Zo is de digitale interne markt nog te zeer versnipperd. Verdere verbeteringen van de interne markt zouden volgens de Europese Commissie op termijn kunnen leiden tot een structurele bijdrage aan het BBP van 4%. Ook het afschaffen van belemmerende regelgeving op andere terreinen kan bijdragen aan nieuwe economische groei. Het kabinet hecht dan ook groot belang aan de verdere versterking van de interne markt.

Met de *Single Market Act I* van 2011 heeft de Commissie op een aantal prioritaire terreinen een impuls gegeven aan de verdieping van de interne markt. Een mijlpaal is het recente akkoord tussen Raad en Europees Parlement over het unitair octrooipakket, waarmee de kosten voor het registreren van een octrooi in Europa aanzienlijk zijn gereduceerd. Europese innovaties kunnen in het vervolg goedkoper en effectiever worden beschermd en dat is essentieel voor versterking van het innovatievermogen van onze bedrijven. Nederland heeft bij de versterkte samenwerking die aan dit succes ten grondslag ligt een voortrekkersrol gespeeld.

Met de *Single Market Act II*, die de Europese Commissie op 3 oktober 2012 presenteerde, worden opnieuw twaalf acties aangekondigd. Zoals onder meer aangegeven in de kabinetsappreciatie van het werkprogramma van de Commissie voor 2013, is het kabinet verheugd dat veel van de Nederlandse prioriteiten voor de interne markt in dit document terug komen. De Nederlandse prioriteiten blijven het wegnemen van belemmeringen op de dienstenmarkt, de verdere ontwikkeling van de digitale interne markt en de interne markt voor energie, modernisering

¹¹ Bas Straathof, Gert-Jan Linders, Arjen Lejour, Jan Möhlmann, «The Internal Market and the Dutch Economy», Centraal Planbureau, 2008.

van het auteursrecht en integratie van het goederenvervoer in Europa. Nederland wil het ambitieniveau hoog houden en ondersteunt de periodieke monitoring van voortgang op interne markt-dossiers door de Europese Raad.

Goede verbindingen en netwerken zijn essentieel voor de toekomst. Nederland steunt dan ook het werk dat wordt verzet ter realisering van moderne en hoogwaardige trans-Europese netwerken voor vervoer, energie en telecommunicatie/ICT. Deze dragen bij aan een betere werking van de interne markt en aan het bereiken van de doelen van de Europa 2020-strategie. Bij de aangekondigde initiatieven voor 2013 ligt het accent op de liberalisering van het binnenlands personenvervoer via het spoor en op de versnelde invoering van één Europees luchtruim.

Nederland zal zich ook in 2013 onverminderd inspannen om EU-breed vermindering van administratieve lasten en vereenvoudiging van regelgeving te bewerkstelligen. Minder *red tape* is goed voor bedrijven, en dus de concurrentiepositie van de EU, voor burgers en ook voor overheden. Nederland ondersteunt in grote lijnen het nieuwe regeldruk-programma van de Commissie waar een duidelijke verbinding wordt gelegd tussen vermindering van de regeldruk en bevordering van economische groei in de huidige economische crisis. Meer dan 60% van nieuwe wet- en regelgeving komt uit Europa. In lijn met het regeerakkoord zet het kabinet in op een verdere vermindering van EU-regeldruk met extra aandacht voor het Midden- en Kleinbedrijf inclusief nalevingskosten en toezichtlasten die voortvloeien uit EU-regelgeving.

Onderzoek en innovatie

De wereld van onderzoek en innovatie is bij uitstek internationaal. Wetenschappers weten elkaar over grenzen heen al goed te vinden. Bedrijven zijn op zoek naar goed geschoolde krachten van over de hele wereld. Kennis en kenniswerkers vormen een cruciaal onderdeel van een concurrerende economie die de mondiale competitie aan kan gaan. Daarom moet Europa investeren in onderzoek en innovatie en de randvoorwaarden voor de ontwikkeling van kennis zo gunstig mogelijk maken.

Het kabinet steunt de nieuwe focus van het Europese onderzoeks- en innovatieprogramma, gericht op het versterken van de excellente kennisbasis, op het aanpakken van grote maatschappelijke uitdagingen en het versterken van industrieel leiderschap. Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven zullen stevig vertegenwoordigd zijn in dit programma, dat een belangrijke katalysator vormt voor samenwerking binnen de Unie maar ook met partners uit derde landen. De beste bedrijven en instellingen uit de Unie worden in Horizon 2020 uitgedaagd samen bij te dragen aan de doelen van het Europa van morgen. Nederlandse partijen kunnen hierin een belangrijke rol spelen.

Het Kabinet steunt ook het streven om te komen tot een Europese Onderzoeksruimte, zodat binnen de Unie zo veel mogelijk uitwisseling van kennis, kenniswerkers en technologie kan plaatsvinden zonder belemmeringen. Nederland waakt er daarbij wel voor dat de ontwikkeling van de Europese Onderzoeksruimte niet gepaard gaat met te zware monitoring. Het instrument van wetgeving op Europees niveau, bedoeld voor het wegnemen van de belemmeringen, moet alleen in het uiterste geval ingezet worden. De huidige pragmatische benadering van belemmeringen wegnemen leidt tot een Europese Onderzoeksruimte waarin krachten kunnen worden gebundeld, dubbel werk wordt voorkomen, mobiliteit wordt bevorderd en bijvoorbeeld grote onderzoeksfaciliteiten tot stand

worden gebracht die de draagkracht van een enkel land, en zeker een middelgrote lidstaat als Nederland, te boven gaan.

Groene groei

Het kabinet zet sterk in op een circulaire economie en is verheugd dat de Commissie in haar werkprogramma 2013 duurzaam en efficiënter gebruik van hulpbronnen als één van de aandachtsgebieden benoemt. Hulpbron-efficiëntie kan niet alleen leiden tot hogere productiviteit en een vergroening van de economie maar ook tot lagere kosten en een sterker concurrentievermogen. Het kabinet kijkt met belangstelling uit naar de indicatoren die de Commissie en het Europees «*Resource Efficiency Platform*» ontwikkelen om hulpbronefficiëntie te kunnen meten.

Voor de gewenste overgang naar een duurzame economie en groene groei zijn lange termijn kaders onmisbaar om innovatie te stimuleren en investeringszekerheid te bieden. Zoals aangegeven in de kabinetsappreciatie van het werkprogramma 2013 van de Europese Commissie steunt het kabinet het voornemen om in 2013 een raamwerk uit te brengen waarin wordt beschreven hoe in de periode 2020–2030 voortgang kan worden gemaakt op weg naar een koolstofarme economie. Daarnaast heeft de Commissie voorstellen gedaan voor het doorvoeren van verbeteringen in de uitvoering van milieuregelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van afval en luchtkwaliteit. Deze initiatieven dragen naast vergroening ook bij aan het *level playing field* binnen Europa.

Bovenal is het belangrijk dat vergroening doorwerkt in andere beleidsvelden en wordt meegewogen in het sociaaleconomisch beleid van de EU. Zo kunnen de landbouw- en cohesiebudgetten verder worden vergroend. Het kabinet verwelkomt de mogelijkheden gericht op versterking van groene innovatie, waaraan in het kader van het Europees semester de nodige aandacht wordt geschonken.

Gemeenschappelijke handelspolitiek

De gemeenschappelijke handelspolitiek vormt de externe pendant van de interne markt. Sinds 2006 geeft de EU uitvoering aan een strategie van het aangaan van vrijhandelsakkoorden met belangrijke handelspartners. Handelsakkoorden geven een impuls aan de Europese economie door het vergroten van de toegang tot markten van derde landen voor Europese bedrijven. Ook dragen handelsakkoorden bij aan versterking van de concurrentiekracht van de EU en lagere kosten van ingevoerde producten en diensten voor burgers en bedrijven.

De Europese Commissie heeft becijferd dat het afsluiten van de akkoorden die nu «op de rol» staan een structurele verhoging van het Europese BBP van 2% kan betekenen en 2 miljoen nieuwe banen kan creëren. Nederland met zijn open economie profiteert hiervan bovengemiddeld. De belangrijkste bijdragen zouden worden geleverd door het afsluiten van vrijhandelsakkoorden met de VS en met Japan. Met Japan zullen de onderhandelingen in maart 2013 van start gaan. Daarnaast is Nederland voorstander van een spoedige start van onderhandelingen met de VS over een ambitieus en veelomvattend vrijhandelsakkoord. Een studie uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse overheid wijst uit dat dit akkoord een structurele bijdrage kan leveren aan de Nederlandse economie van 1,4 tot mogelijk 4 miljard Euro. Daarnaast is het van belang de lopende onderhandelingen met Canada en een aantal opkomende economieën in Azië af te ronden. Het recente akkoord met Singapore is in dat opzicht bemoedigend.

Nederland hecht eraan dat in deze onderhandelingen voldoende aandacht is voor duurzaamheidsaspecten, bijvoorbeeld door het opnemen van stevige duurzaamheidshoofdstukken. Daarnaast heeft Nederland oog voor de belangen van ontwikkelingslanden. Waar afspraken worden gemaakt met ontwikkelingslanden pleit Nederland voor asymmetrie, wat inhoudt dat deze landen hun markt minder vergaand en minder snel openen dan de EU.

De WTO blijft het belangrijkste mondiale forum voor het maken en doen naleven van internationale afspraken over handel. Het kabinet is van mening dat de EU een constructieve rol moet spelen in WTO-onderhandelingen en moet streven naar het afsluiten van deelakkoorden in het kader van de *Doha Development Agenda*, bij voorkeur tijdens de Ministeriële WTO Conferentie voorzien voor eind 2013.

Nederland steunt de voorstellen gedaan door de Europese Commissie voor de modernisering van het douanewetboek. Deze modernisering is nodig om de douane-unie slagvaardiger te maken en aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen. Het is de bedoeling dat medio 2013 de wetgevingsdiscussie wordt afgerond. Aandachtspunt hierbij is dat het streven naar harmonisatie niet ten koste gaat van die lidstaten die voorop lopen en zich bedienen van de meest innovatieve technieken en werkwijze voor de uitvoering van de douaneafspraken.

Waarden

Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

De Europese Unie is gestoeld op de eerbiediging van fundamentele waarden. In dat kader moeten burgers en ondernemers erop kunnen vertrouwen dat hun rechten in de gehele EU worden gerespecteerd, hun veiligheid wordt gewaarborgd en dat de gezamenlijk afgesproken regels worden nageleefd. De verdere uitbouw van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is essentieel voor het realiseren van de doelstellingen van de Europese Unie.

Het kabinet onderschrijft het beginsel van volledig vrij personenverkeer binnen de EU – zonder overigens de ogen te sluiten voor misbruik van rechten en voor de praktische gevolgen van het wegvallen van barrières.

De immigratie naar Nederland heeft zich het afgelopen decennium ingrijpend gewijzigd. Er is steeds meer sprake van (tijdelijke) immigratie van binnen de Europese Unie. Op 1 januari 2014 wordt de arbeidsmarkt voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië opengesteld. Hierdoor zal het aantal migranten uit Roemenië en Bulgarije naar verwachting toenemen. Veel EU-arbeidsmigranten en migranten uit Turkije zijn de Nederlandse taal niet machtig. Hoewel zij hiertoe niet verplicht kunnen worden, is het van groot belang dat iedereen die hier langere tijd is de Nederlandse taal leert.

Een groot aantal EU-migranten verblijft maar kort in Nederland. De inzet van het kabinet is gericht op het in goede banen leiden van deze instroom. Het project Arbeidsmigratie EU-burgers van het vorige kabinet wordt voortgezet. Speerpunt is het tegengaan van uitbuiting van arbeidsmigranten door de aanpak van malafide praktijken van uitzendbureaus, werkgevers en huisjesmelkers en het voorkomen van schijnconstructies en oneerlijke concurrentie met Nederlandse werknemers en bedrijven. Hiervoor is ook op EU-niveau aandacht. Zo wordt momenteel onderhandeld over de handhavingsrichtlijn die dergelijke zaken beoogt aan te pakken, onder meer door betere samenwerking tussen de lidstaten, het

verbeteren van de toegang tot informatie over arbeidsvoorwaarden en het vergroten van de mogelijkheden om boetes grensoverschrijdend te innen.

Conform de op 18 december jl. aangenomen motie van de leden Kerstens en Azmani¹² zal de Tweede Kamer uiterlijk op 1 mei 2013 geïnformeerd worden over een integrale aanpak voor het terugdringen van schijnconstructies. Belangrijk in dit verband is ook het programma Aanpak Malafide Uitzendbureaus (AMU). Hierbij wordt onder meer actief samenwerking gezocht met autoriteiten in Polen, Roemenië en Bulgarije.

Evenals onder het vorige kabinet gaat de aandacht ook uit naar een goede voorlichting aan EU- migranten, een verbeterde registratie, adequate huisvesting en het stimuleren van taaltraining. Sociaal onwenselijk gedrag zal worden tegengegaan. Daarnaast is het beleid er op gericht om een aanzuigende werking van het Nederlandse stelsel van sociale voorzieningen te voorkomen. Op Europees niveau blijft Nederland er op inzetten dat financiële instrumenten voor integratie van derdelanders (zoals het EU-Integratiefonds) ook kunnen worden toegepast voor EU-migranten.

Tal van lidstaten hebben de laatste jaren grote aantallen migranten uit Roemenië en Bulgarije ontvangen. Hun ervaringen kunnen van belang zijn. Bezien wordt of en hoe hieruit voor Nederland lessen te leren zijn. Het absorptievermogen van een lidstaat is echter niet onbegrensd. Daarom zal op Europees niveau – in het kader van de komende evaluatie van de richtlijn Vrij Verkeer van Personen – ook aandacht gevraagd worden voor de onbedoelde neveneffecten van EU-arbeidsmigratie.

Een ander aspect van het vrij verkeer van personen betreft studentenmobiliteit. Studentenmobiliteit is wat betreft het kabinet een belangrijk speerpunt bij het streven naar internationalisering van het hoger onderwijs en het versterken van de internationale oriëntatie van jongeren. Het kabinet ziet mobiliteit daarmee als een effectief middel om persoonlijke, maatschappelijke en economische meerwaarde te realiseren. Een Europese aanpak gericht op het faciliteren van mobiliteit van lerenden, stafmobiliteit en het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking tussen instellingen heeft in de visie van het kabinet duidelijke meerwaarde. Het Erasmus programma is hier het bekendste voorbeeld van.

Dat laat onverlet dat de inrichting en de inhoud van het onderwijs nationale competenties zijn. De EU heeft op dit terrein slechts een aanvullende bevoegdheid. Het kabinet zal blijven toezien op het bestaan van evenwicht tussen het vrij verkeer van personen en mobiliteit in het hoger onderwijs enerzijds en beleidsruimte voor het nationale onderwijsstelsel waaronder de meeneembare studiefinanciering anderzijds.

De bevordering van veiligheid is sterk afhankelijk van ontwikkelingen in de landen om ons heen en de afspraken die daarover in Europees verband gemaakt worden. Het kabinet zal een constructieve rol spelen in de versterking van praktische samenwerking en de onderhandelingen over nieuwe regels voor onderwerpen als *cyber security*, terrorismebestrijding, bestrijding van georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit (waaronder mensenhandel), witwassen, de afroeping van criminele vermogens en gegevensbescherming. Uitgangspunt daarbij is een goede balans tussen de belangen en de rechten van de burger en de effectiviteit van gezamenlijk optreden.

¹² Kamerstukken II 2012–2013, 33 400 XV, nr. 40.

Het effectief functioneren van het rechtsbestel in alle lidstaten van de Unie en het vertrouwen dat burgers en bedrijven daarin hebben, vormen een belangrijke pilaar van de Europese Unie. In dat kader hecht Nederland veel waarde aan de modernisering in 2013 van het insolventierecht. Voorts bepleit Nederland de snelle toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Nederland zal zich samen met gelijkgestemde lidstaten inzetten voor een gemeenschappelijk mechanisme ter bevordering van de rechtsstatelijkheid binnen de EU (zie ook hieronder). Zoals beschreven in de kabinetsappreciatie van het werkprogramma van de Europese Commissie zal Nederland bijzondere aandacht schenken aan voorstellen voor naleving van de rechten van kwetsbare verdachten of veroordeelden.

In 2014 loopt het huidige JBZ-meerjarenbeleidskader, het Stockholm programma, af. Het kabinet zet actief in op beïnvloeding van het nieuwe JBZ-beleidskader voor de periode vanaf 2015.

Asiel, migratie en grensbewaking

Het vrije verkeer van personen brengt ook grote uitdagingen met zich mee wat betreft de druk op de gezamenlijke buitengrenzen en de gevolgen van de afwezigheid van binnengrenzen in de Schengenzone. Daarmee samenhangende problematiek kan alleen gezamenlijk – in Europees verband – het hoofd worden geboden.

Binnen de EU werkt Nederland verder aan de versterking van het Schengenbestuur, onder andere door beter toezicht op adequate toepassing van het Schengen-*acquis*, inclusief het betrekken van rechtsstatelijke elementen bij de Schengen-evaluaties. Ten aanzien van de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Schengenzone blijft het uitgangspunt dat de ontwikkelingen op het gebied van de hervorming en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de strijd tegen corruptie en tegen de georganiseerde misdaad worden meegewogen bij het zetten van volgende stappen.

De druk op de buitengrenzen van de Unie blijft onverminderd hoog, ook als gevolg van de ontwikkelingen in de Arabische regio. Vooral de zuidelijke lidstaten kampen hierdoor met grote uitdagingen bij het bewaken van de buitengrenzen van de Unie en de opvang van grote aantallen immigranten. Tegelijkertijd worden de meer noordelijk gelegen lidstaten, zoals Nederland, geconfronteerd met secundaire migratiestromen: de illegale migrant die via de zuidelijke lidstaten de Unie binnen komt, tracht vaak door te reizen naar de noordelijke lidstaten om daar asiel aan te vragen. De versterking van Frontex heeft al zijn vruchten afgeworpen waardoor de situatie in landen in de frontlinie, zoals Griekenland, op het gebied van grensbewaking is verbeterd. Nederland neemt via het leveren van personeel en materieel actief deel aan de door Frontex gecoördineerde operaties.

Om asielzoekers een hoog beschermingsniveau te kunnen blijven bieden en tegelijkertijd misbruik tegen te gaan is harmonisatie van asielwetgeving essentieel. In 2013 zullen de onderhandelingen over het Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem (GEAS) worden afgerond. Hierdoor zal een Europees stelsel moeten ontstaan waarin een vreemdeling die binnen de EU internationale bescherming vraagt in alle lidstaten op eenzelfde uitkomst en eenzelfde behandeling kan rekenen.

Ten aanzien van reguliere migranten van buiten de Unie zal het kabinet blijven benadrukken dat het van belang is dat mensen die naar de Unie willen komen zichzelf moeten kunnen onderhouden, snel integreren en

een positieve bijdrage aan de samenleving leveren. Om ervoor te zorgen dat ook gezinsmigranten die naar de EU willen komen over een goede startpositie beschikken, pleit het kabinet voor aanscherping van de richtlijn gezinshereniging.

In Europees verband wordt een actief beleid gevoerd richting de landen van herkomst en doorreis. In dit kader worden door de EU migratiedialogen gevoerd en bilaterale mobiliteitspartnerschappen aangegaan, waarin afspraken worden gemaakt over samenwerking op terreinen als legale migratie, de bestrijding van illegale migratie en terugkeer, migratie en ontwikkeling, en internationale bescherming. Maar Nederland zal ook niet aarzelen stevigheid te bepleiten ten aanzien van landen die niet samenwerken bij de terug- en overname van hun eigen onderdanen. Deze landen moeten worden aangesproken op hun internationale verplichtingen. Nederland zal zich inzetten om – parallel aan inspanningen op bilateraal niveau – ook de samenwerking vanuit de EU met herkomstlanden conditioneel te maken aan samenwerking bij terugkeer.

Rechtsstatelijkheid binnen de EU

Nederland deelt fundamentele waarden als vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en respect voor de mensenrechten met andere lidstaten. Deze waarden zijn vast gelegd in het Verdrag betreffende de Europese Unie en in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Maar onze Europese waardengemeenschap behoeft constant onderhoud. Immers, het proces van verankering en internalisering van deze gedeelde waarden is geen lineair proces – dat gaat met horten en stoten, met vooruit- maar soms ook achteruitgang. Het is hierom ook dat de EU aan kandidaat-lidstaten strenge eisen stelt alvorens zij kunnen toetreden. Ook voor het verwezenlijken van een sociale, concurrerende markteconomie zijn een goed functionerende democratie en rechtsstaat noodzakelijke voorwaarden. Burgers en bedrijven moeten overal in de Unie kunnen rekenen op een gelijke behandeling en eenvormige toepassing van Europese basisbeginselen en de daarop geschoeide wetten en regels.

In het kader van het mensenrechtenbeleid zet het kabinet zich, samen met anderen binnen de EU, in voor een coherente en samenhangende aanpak van de gelijke behandeling van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (zogenaamde LHBT rechten). Nederland zal met het organiseren van de International Day Against Homophobia conferentie in mei 2013 een belangrijke impuls geven aan de totstandkoming van zo'n aanpak.

Het kabinet zet zich in Europees verband voorts in voor de introductie van een mechanisme dat de rechtsstatelijkheid binnen de EU bevordert. Dit instrument zou op alle lidstaten gelijkelijk van toepassing zijn en mogelijk moeten maken dat we op structurele maar ook *ad hoc* basis met elkaar in dialoog gaan over het functioneren van de rechtsstaat in de verschillende EU-lidstaten. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van bestaande expertise in de EU en daarbuiten, zoals in de Raad van Europa. Overlap moet voorkomen worden. Het kabinet acht het van belang dat ook de Commissie als hoedster van de verdragen een duidelijke rol speelt in het beoogde mechanisme. Het kabinet is daarom verheugd dat de Europese Commissie heeft aangekondigd in 2013 met voorstellen te komen die moeten leiden tot betere monitoring van de robuustheid van de justitiële systemen in de lidstaten.

Mensenrechten en democratie nemen een centrale plaats in binnen het EU externe beleid. De Unie is een waardengemeenschap en dat klinkt ook door in de opstelling vis-à-vis derde landen. De Raad heeft in juni 2012 een impuls gegeven aan het EU-mensenrechtenbeleid door een strategisch raamwerk voor mensenrechten en democratie overeen te komen. Dit raamwerk bevestigt de principes en prioriteiten voor het bevorderen en beschermen van mensenrechten en heeft universaliteit als uitgangspunt. In het raamwerk komen Nederlandse prioriteiten goed naar voren. Het gaat dan vooral om de vrijheid van meningsuiting inclusief internetvrijheid, het tegengaan van discriminatie en steun aan mensenrechtenverdedigers, het bevorderen van godsdienstvrijheid en aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Aan het raamwerk is een actieplan gekoppeld dat voorziet in concrete initiatieven. Eén daarvan is het opstellen van EU-richtlijnen ten behoeve van een effectiever extern optreden van de EU ten aanzien de eerdergenoemde LHBT rechten. Nederland heeft met het organiseren van een LHBT-conferentie in januari 2013 een belangrijke impuls gegeven aan het opstellen van deze richtlijnen, die voor medio 2013 definitief vorm moeten krijgen.

Door haar soortelijk gewicht in de mondiale verhoudingen kan de Unie vaak effectiever zijn in haar mensenrechtenbeleid dan Nederland alleen. Dat vereist wel dat de Unie met één stem spreekt. Om tegenwicht te bieden aan VN lidstaten die het respect voor de universaliteit van mensenrechten ondermijnen, is een effectief en op maat gesneden gemeenschappelijk EU-mensenrechtenbeleid, naast daadkrachtig optreden op nationale titel, essentieel. Hoge Vertegenwoordiger (HV) Ashton blijft het gezicht van het EU-mensenrechtenbeleid; bij de uitwerking en uitvoering van het EU-mensenrechtenbeleid is een leidende en coördinerende rol voor de HV en haar dienst, de Europese Dienst voor het Externe Optreden (EDEO), weggelegd. Daarnaast kan het EU-mensenrechtenbeleid een extra impuls krijgen als gevolg van de instelling in 2012 van een EU Speciale Vertegenwoordiger voor Mensenrechten.

Wereld

De EU als actor in een wereld van veranderende machtsverhoudingen

De opkomst van nieuwe machten zet de mogelijkheden voor Europa om internationale ontwikkelingen te beïnvloeden onder druk. Internationale spelregels voor een *level playing field* zijn aan verandering onderhevig en worden niet meer voetstoots aanvaard. De universaliteit van mensenrechten is voor veel opkomende machten geen vanzelfsprekendheid. Thema's als non-proliferatie, grondstoffen, klimaat, water en energie vereisen mondiale antwoorden maar vormen vaak juist een voedingsbodem voor conflict. Aan de buitengrenzen van de EU is sprake van instabiliteit in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en de Kaukasus. Al deze ontwikkelingen vragen om stuurmanskunst en leiderschap van de Unie. En die zijn tot op heden nog niet voldoende uit de verf gekomen.

Wil de EU een mondiale speler van gewicht blijven en een geloofwaardige gesprekspartner voor grootmachten als de VS, China, India en Rusland, dan zullen we bereid moeten zijn concreet invulling te geven aan deze ambitie. De tijden dat Europa zich louter kon afficheren als «normatieve» macht en betaalmeester zijn voorbij. De Unie moet steviger voor haar eigen belangen opkomen. Dat vereist actieve nationale en Europese

diplomatie en een gecoördineerde inzet van alle instrumenten. Om daadwerkelijk effectief te zijn, om eenduidig op te kunnen treden vis-à-vis andere grootmachten en in de nabuurschapsregio, zal de Unie meer dan voorheen namens de lidstaten moeten optreden. De lidstaten op hun beurt moeten doen wat zij kunnen doen om gemeenschappelijk optreden mogelijk te maken en daaraan bij te dragen. Voor de ontplooiing van veel van haar externe activiteiten (trainers, militaire capaciteiten, Frontex, politiemensen, rechters, verkiezingswaarnemers en zo verder) is de EU afhankelijk van de wil van lidstaten om tijdig mensen en diensten te leveren.

Hierbij moet Europa zich welbewust zijn van haar eigen kracht. De EU is nog altijd de grootste markt ter wereld en een zone van stabiliteit en welvaart, democratie en mensenrechten. Van de 10 meest competitieve economieën ter wereld bevinden zich er 6 in Europa. De handelsbalans en de lopende rekening van de EU als geheel met de rest van de wereld zijn ruwweg in evenwicht. De Unie speelt een rol van betekenis in de wereld door de gezamenlijke inspanningen van de EU en de lidstaten op buitenlandspolitiek, handels-, ontwikkelingssamenwerkings-, en militair terrein. Maar om de vorm- en richtinggevende rol van de Unie in de wereld te handhaven en versterken, kunnen we niet op onze lauweren rusten – daar moeten we blijvend aan werken.

Europese Dienst voor het Externe Optreden

In dat verband is de verdere ontwikkeling van de Europese Dienst voor het Externe Optreden cruciaal. De EDEO is inmiddels het stadium van de kinderschoenen voorbij, maar kinderziektes blijven bestaan. Voor het komende jaar is een evaluatie gepland. Vooruitlopend hierop geeft de EDEO zelf aan vooral budgettaire krapte als problematisch te ervaren. Dat is een te makkelijke analyse. «Meer geld» is wat Nederland betreft niet de oplossing. De EDEO lijkt vast te zitten tussen verplichte uitgaven, beperkte speelruimte, stroperige interne aansturing, bloedgroepenstrijd en de roep om een meer zichtbare rol.

Nederland acht de input van lidstaten bij de evaluatie van belang en zal, waar mogelijk met anderen, actief blijven meedenken over verdere verbeteringen van de EDEO en het vergroten van de synergie met het individuele postennet van lidstaten. Zo zoekt Nederland – onder meer met België, Luxemburg en de Baltische staten – naar (een groter draagvlak voor) mogelijkheden op het gebied van co-locatie, consulaire dienstverlening, samenwerking op het gebied van visumverlening, crisismangement en gemeenschappelijke trainingen. Door samen te werken in EU-verband en met andere (Europese) landen moeten mogelijkheden worden gevonden om te besparen op de kosten van het postennetwerk. In 2013 moet een aantal projecten van de grond komen. Zo wil Nederland gaan deel nemen aan de *pilot* EU-visumkantoor in Kaapverdië. Nederland blijft daarbij letten op de kosten en blijft zich inzetten voor de plaatsing van Nederlanders bij de EDEO zodat Nederlandse opvattingen en ideeën duidelijk doorklinken. Er werken nu 82 Nederlanders bij de EDEO (3,74% van het totaal). Van de 140 EU-delegaties worden er 7 geleid door Nederlanders (5% van het totaal).

Brandhaarden

De Europese Unie draagt via het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid substantieel bij aan onze veiligheid. Zij doet dit door conflicten in derde landen te voorkomen of te helpen oplossen en door het stabiliseren van brandhaarden. In het kader van het nabuurschapsbeleid gebeurt dat op basis van het principe van «*more for more*».

Een geïntegreerde benadering van conflictgebieden is cruciaal voor het behalen van duurzame resultaten. De activiteiten van de EU kenmerken zich door de inzet van een breed scala aan instrumenten, variërend van dialoog, diplomatieke druk, actief mensenrechtenbeleid en ontwikkelings-samenwerking tot de inzet van civiele missies, militaire operaties en sancties. De benadering van de EU bestaat dus uit een combinatie van verschillende (druk)middelen. Een voorbeeld is Libië, waar de EU de komende periode een belangrijke bijdrage zal leveren aan grensbewaking, het maatschappelijk middenveld en pluriformiteit van de media. De EU zet daarbij een aantal nieuwe instrumenten in, waaronder de zogenaamde SPRING-fondsen («*Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth*»). De Europese zorgen over het nucleaire programma van Iran vinden hun beslag in een tweesporenbenadering; de EU zet in op het bereiken van een politieke oplossing via dialoog en onderhandelingen enerzijds en het opvoeren van de politieke druk door onder andere sancties anderzijds.

Bij de afweging van prioriteiten binnen het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid geeft het kabinet voorrang aan missies en operaties in gebieden rondom de EU. De combinatie van civiele en militaire activiteiten in Europese missies en operaties is uniek en toont de meerwaarde aan die de EU op dit terrein in huis heeft. Veel bedreigingen kunnen immers niet alleen met militaire middelen worden aangepakt. Daar komt een breder scala van instrumenten aan te pas, waaronder steun bij de opbouw van de rechtsstaat, wederopbouw en verzoening. De inspanningen van de EU in Afghanistan zijn een goed voorbeeld van deze geïntegreerde benadering. In de komende periode zal de EU zich inspannen om de geïntegreerde benadering verder te ontwikkelen.

In 2013 zal de EU in haar buitenlands- en veiligheidsbeleid naar verwachting bijzondere aandacht (moeten) blijven geven aan ontwikkelingen in de bredere schil van buurregio's van de EU, zoals de Westelijke Balkan, het Midden-Oosten en Noord-Afrika, de Sahel-regio, de Hoorn van Afrika, de landen van het Oostelijk Partnerschap en Iran.

Nabuurschap

De EU besteedt via het nabuurschapsbeleid in toenemende mate aandacht aan haar directe burens die niet beschikken over een concreet lidmaatschapsperspectief. Deze landen moeten zo nauw mogelijk bij de EU worden betrokken om zo democratie, welvaart en stabiliteit aan de buitengrenzen van de Unie te bevorderen. Dit is in het directe strategische belang van de Europese Unie zelf.

De basis van het hernieuwde nabuurschapsbeleid is het «*more for more*» principe waarvoor Nederland zich met succes sterk heeft gemaakt: hoe meer bereidheid er is in partnerlanden om hervormingen door te voeren, te democratiseren en universele mensenrechten te respecteren, hoe meer zij kunnen profiteren van verdergaande samenwerking met de Unie onder meer op het gebied van politieke samenwerking, economische integratie, EU-hulpprogramma's en mobiliteit. Een belangrijke les die de EU heeft geleerd van de Arabische omwentelingen is immers dat zonder daadwerkelijke hervormingen en democratisering een land ogenschijnlijk stabiel kan zijn, maar dat die stabiliteit niet duurzaam is. Nederland blijft bij de uitwerking van het nabuurschapsbeleid er op toezien dat het «*more for more*» principe wordt toegepast.

De ontwikkelingen in de zuidelijke buurlanden van de Unie zullen, twee jaar na de omwentelingen in de Arabische wereld, onverminderd de aandacht van de Europese Unie vragen. Daarbij is het van belang dat de

EU snel reageert op ontwikkelingen in de verschillende landen in de zuidelijke nabuurregio en dat de Unie in het geval van crisis en gewapend conflict een adequate respons kan formuleren, zoals thans in Syrië. De uitdaging voor de EU hierbij is om alle aspecten van haar externe beleid op effectieve, coherente en zichtbare wijze aan te wenden.

De oostelijke dimensie van het nabuurschapsbeleid wordt vormgegeven door het in 2009 gelanceerde *Oostelijk Partnerschap*. Doel hiervan is de politieke associatie en economische integratie van de zes oosterburen (Armenië, Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Georgië, Moldavië, Oekraïne) met de EU. Deze samenwerking wordt vormgegeven via onderhandelingen over nieuwe associatie- en vrijhandelsakkoorden, afspraken over visumfacilitatie- en liberalisatie, opbouw van institutionele capaciteit, energie- en transportsamenwerking en de uitwisseling van studenten. Nederland, gesteund door de Benelux, Frankrijk en Duitsland, zal er voor blijven waken dat er geen sluipend lidmaatschapsperspectief aan deze landen wordt gegeven.

Klimaat, energie en grondstoffen

Klimaatstabiliteit, energie- en grondstoffenvoorzieningszekerheid verdienen een centrale plaats in het Europese externe beleid. De eindigheid van voorraden fossiele brandstoffen en de verandering van het klimaat maken een transitie naar een op duurzame energie gestoelde economie noodzakelijk. Om dit mogelijk te maken dient de toegang tot schaarse grondstoffen verzekerd te zijn. Ondanks de inzet op hernieuwbare energie zal ook de aanvoer van olie en gas uit Rusland, de Kaspische regio, Noord-Afrika en het Midden-Oosten belangrijk blijven.

Nederland vindt het belangrijk dat de Europese Commissie het huidige duurzame energieraamwerk in 2014 evalueert, alvorens voorstellen te doen voor de periode na 2020, binnen de context van het bredere klimaat- en energiebeleid. Daarnaast is Nederland voorstander van meer afstemming tussen lidstaten wat betreft het stimuleren van hernieuwbare energie, zodat hernieuwbare energiebronnen kunnen concurreren met fossiele energiebronnen. Zoals ook aangegeven in de kabinetsappreciatie van het werkprogramma 2013 van de Europese Commissie kijkt Nederland met belangstelling uit naar een aantal door de Commissie aangekondigde initiatieven op dit terrein.

Nederland streeft naar een ambitieus internationaal klimaatbeleid. Door samen te werken in Europees verband kan effectiever worden opgetreden in de VN-onderhandelingen over een nieuw bindend akkoord voor klimaat dat in 2015 moet worden afgerond. Dat effectieve gezamenlijke optreden zal zich onder meer moeten bewijzen tijdens de jaarlijkse klimaatop (COP UNFCCC) die in 2013 in Warschau zal plaatsvinden. Daarnaast speelt Europa een centrale rol bij het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen en het tegengaan van de effecten van klimaatverandering.

Ontwikkelingssamenwerking

Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking moet de modernisering van het Europese beleid, dat in 2012 werd vastgelegd in de *Agenda for Change*, haar weerslag krijgen in concrete wetsteksten (de verordeningen van de instrumenten van extern beleid). Ook zal de volgende fase van het Europees Ontwikkelingsfonds vorm moeten krijgen. Het kabinet zal blijven benadrukken waar in de Nederlandse visie de accenten in het nieuwe Europese ontwikkelingssamenwerkingsbeleid moeten komen te liggen. Zo is het verlenen van begrotingssteun alleen opportuun als het ontvangende land een afdoende *track record* heeft op het gebied van

democratie, mensenrechten en rechtsstaat. De toegevoegde waarde van de EU bij het verstrekken van begrotingssteun is daarbij gelegen in de politieke dialoog die zij met partnerlanden kan voeren en het gewicht dat zij hierbij in de schaal kan leggen.

De EU maakt zich op voor de onderhandelingen over een nieuw internationaal raamwerk voor ontwikkeling nadat in 2015 de *Millennium Development Goals* aflopen. Hierover zal de Europese Commissie in de eerste helft van 2013 met een mededeling komen. De EU maakt de komende periode vaart met gezamenlijke programmering met lidstaten. Door een goede werkverdeling tussen lidstaten te realiseren, moeten doublures voorkomen worden. Hiermee zal in de Nederlandse partnerlanden proactief aan de slag worden gegaan.

Europese hulp is een belangrijke aanvulling op onze bilaterale hulp, zeker nu Nederland verder bezuinigt op ontwikkelingssamenwerking. Nederland blijft zich sterk maken dat deze hulp op een zorgvuldige, transparante en efficiënte wijze wordt besteed. De in het eerste kwartaal van 2013 te verschijnen IOB-evaluatie over het Europees Ontwikkelingsfonds (2000–2010) kan behulpzaam zijn bij het streven naar verdere verbetering van de Europese ontwikkelingssamenwerking.

Uitbreiding

Voor de op dit moment negen (potentiële) kandidaat-lidstaten is de aantrekkingskracht van de EU nog altijd onverminderd groot. Deze landen zien toetreding tot de EU als een belangrijke voorwaarde voor het vergroten van hun welvaart. Ook voor de EU als geheel is uitbreiding van belang: naast het vergroten van de interne markt draagt de «transformatieve kracht» van het uitbreidingsbeleid bij aan het brengen van stabiliteit op het Europese continent.

De EU kan haar standaarden alleen waarborgen via een streng en rechtvaardig uitbreidingsbeleid. Kandidaat-lidstaten kunnen pas toetreden tot de EU als zij onomstotelijk hebben aangetoond dat de hervormingen die zij hebben doorgevoerd duurzaam en onomkeerbaar zijn. Hierbij staan hervormingen van de rechtsstaat, mensenrechten en bestuurlijke hervormingen voorop. Deze beleidsterreinen zijn nauw vervlochten met de kernwaarden waar de Europese Unie voor staat. Het gaat hierbij om het wijzigen van wet- en regelgeving en de uitvoering en handhaving daarvan. Nederland zal de kandidaat-lidstaten blijven beoordelen op hun «staat van dienst» (*track record*) op dat gebied. Van het louter afvinken van wetsvoorstellen kan geen sprake zijn.

Op 21 maart 2013 zal de Commissie haar laatste monitoringsrapport uitbrengen ten aanzien van Kroatië, waarin er specifieke nadruk zal liggen op de tien aandachtspunten die de Commissie in het najaarsrapport van oktober 2012 identificeerde. Naar verwachting zal Kroatië op 1 juli 2013 toetreden tot de EU als 28^{ste} lidstaat.