

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2016

G

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2016

Na het Britse referendum heeft de Europese Raad van 28 en 29 juni besloten tot een reflectieproces over de toekomst van de Europese Unie. Op 16 september zal daartoe in Bratislava een eerste informele bijeenkomst van Europese regeringsleiders en staatshoofden plaatsvinden. Vervolgbijeenkomsten zijn voorzien in de marge van de Europese raden van oktober en december 2016. In deze brief, die tevens als geannoteerde agenda dient, schetst het kabinet de Nederlandse inzet tijdens deze eerste bijeenkomst in dit reflectieproces, zoals toegezegd in het terugblikdebat op 5 juli 2016 in de Tweede Kamer op de Europese Raad.

Een beter Europa levert resultaat

Voor het eerst in de bijna 60-jarige geschiedenis van de EU is een lidstaat voornemens de Europese Unie te verlaten. Het betreft een lidstaat waarmee Nederland nauwe economische, culturele en politieke verwantschap voelt. Een Europese Unie zonder het VK betekent dat de economische omvang en de bevolking van de Unie zullen krimpen, en in buitenlandpolitieke context verliest de Unie een permanent lid van de VN-Veiligheidsraad. Zonder het VK zal de Unie minder sterk staan in de gezamenlijke aanpak van mondiale (geopolitieke) vraagstukken met betrekking tot bijvoorbeeld klimaat en energie, migratie, handel en de situatie in het Midden-Oosten.

De uitslag van het Britse referendum dwingt de lidstaten tot een kritische reflectie over de staat van de Unie. Immers, de zorgen over de snelheid en richting van het Europese integratieproces, evenals de zorgen over urgente maatschappelijke vraagstukken zoals migratie, de sociaaleconomische ontwikkelingen en veiligheid, worden breed gevoeld. Zo wordt in diverse lidstaten bijvoorbeeld de vraag gesteld of het nodig is om zo veel op Europees niveau te regelen en is er kritiek op het onvoldoende nakomen van gemaakte afspraken.

Voor het kabinet staat vast dat het lidmaatschap van de EU ons land veel heeft gebracht en een sterkere positie in de wereld geeft. Daarbij biedt een verdiepte en eerlijke interne markt economische zekerheid en perspectief. Dit neemt niet weg dat in verschillende lidstaten kritischer wordt gekeken naar de effectiviteit van internationale samenwerking in algemene zin en Europese samenwerking in het bijzonder. Dat geldt te meer wanneer die samenwerking het delen van soevereiniteit betekent, zonder dat dat meer welvaart en veiligheid oplevert.

Nederland en Europa zien zich voor grote uitdagingen gesteld. Effectieve Europese samenwerking is een noodzakelijk onderdeel van de antwoorden daarop. Hoe krijgen we grip op het terrorisme dat ons teistert? Hoe controleren we wie in ons land komt wonen en werken? Kan de EU bijdragen aan groei en banen? Hoe zorgen we ervoor dat de voordelen van globalisering eerlijker worden verdeeld?

Deze uitdagingen zijn niet exclusief verbonden met de Europese Unie. Zij komen op onze weg – met of zonder EU. Maar lidmaatschap van de EU stelt ons in staat de problemen aan te pakken met meer macht en kracht, met meer voorspelbaarheid en met grotere effectiviteit. Juist dat in een groter verband samen optrekken zou ons de zekerheden moeten bieden waarvoor het kabinet zich inspant.

Het kabinet ziet in de huidige situatie dan ook aanleiding te werken aan effectieve oplossingen die bijdragen aan meer welvaart en veiligheid. De lidstaten en de EU zullen moeten werken aan een hervormde EU die beter beschermt, presteert en handelt met inachtneming van de eigen principes en regels. Bovendien zullen de lidstaten nadrukkelijker aandacht moeten schenken aan het bieden van perspectief aan degenen die negatieve gevolgen van vrij verkeer en globalisering ondervinden. Nederland zal zich daar sterk voor maken. Dat betekent niet dat het Europese integratieproces zich de komende jaren in hetzelfde tempo dient voort te zetten. Beter Europa is niet meer Europa; het gaat nu juist ook om consolidatie en het implementeren van gemaakte afspraken en het bestendigen van hetgeen bereikt is. Niet ieder probleem verdient een Europese oplossing, veel zaken kunnen door de lidstaten zelf worden aangepakt en zij dienen daarvoor de ruimte te hebben. Europese oplossingen vergen sterke lidstaten, die Europese verantwoordelijkheden ook kunnen nakomen.

Nadrukkelijk kiezen voor het EU-lidmaatschap

Het kabinet is ervan overtuigd dat dit type Europese samenwerking essentieel is voor Nederland met zijn open economie en omringd door grotere landen. Het Nederlandse lidmaatschap van de EU heeft ons land veel gebracht. Samen met een diepere en eerlijke geïntegreerde interne markt geeft het ons ook in de toekomst economische zekerheid en perspectief. Talloze Nederlandse banen zijn afhankelijk van de Europese markt. Voor onze vrijheid en veiligheid zijn wij afhankelijk van samenwerking met Europese en trans-Atlantische partners. Dat geldt zeker in tijden van internationale turbulentie, waarbij de rechtsstatelijkheid binnen en buiten de Unie onder druk staat. Door onze geografische ligging en door ons lidmaatschap van onder meer de euro- en Schengenzone is ons land sterker met Europa verbonden dan het Verenigd Koninkrijk. De uitslag van het referendum in het Verenigd Koninkrijk heeft geleid tot economische en politieke onzekerheid. Het kabinet is niet bereid de Nederlandse welvaart en veiligheid op het spel te zetten. Nederland heeft meer welvaart en veiligheid nodig en niet minder. Daarom kiest het kabinet nadrukkelijk voor het EU-lidmaatschap. Voor ons land is een *Alleingang* geen alternatief.

Daarbij dient de onvrede over hoe we in de Unie samenwerken geadresseerd te worden. Het kabinet wil met voorrang werken aan oplossingen voor de uitdagingen waarvoor Nederland en Europa zich gesteld zien en die ook een prominente rol speelden in het debat in aanloop naar het Britse referendum: de migratiecrisis, de terreurdreiging en duurzame economische groei. Het zijn in eerste instantie de lidstaten die de verwachtingen van hun burgers ten aanzien van bescherming, welvaart en welzijn dienen in te lossen. De aard van de problematiek vereist evenwel dat ook gezamenlijke afspraken nodig zijn.

Een Europa dat beter beschermt en presteert

Het kabinet acht het van belang dat de EU presteert en beschermt op de door haar gestelde doelen, met name op de kernthema's migratie, veiligheid en interne markt.

a. Migratie

De irreguliere, ongecontroleerde migratiestroom moet verder onder controle worden gebracht. Dit vraagt om een ordentelijke, humane en beheersbare aanpak met de Europese partners, en tussen de EU en herkomstlanden en transitlanden. Onder het Nederlands EU-voorzitterschap is een drastische daling bereikt van het aantal verdrinkingen en de ongecontroleerde migratiestroom op de route Turkije-Griekenland en zijn flinke stappen gezet richting versterkte buitengrenzen¹. De opvang in de regio is zichtbaar verbeterd. Ook is een begin gemaakt met de aanpak van de grondoorzaken van migratie, is een eerste stap gezet richting een billijke verdeling van vluchtelingen over de EU lidstaten en wordt een drietal richtlijnen herzien. Daarnaast zijn de eerste stappen gezet voor gezamenlijke hervestigingsprogramma's. De bereikte resultaten moeten worden bestendigd; voor verdere inspanningen zijn alle lidstaten nodig.

b. Veiligheid – intern

In het licht van de recente aanslagen in West-Europa is de bestrijding van terrorisme een absolute prioriteit. Hierbij is er sprake van een grote nationale verantwoordelijkheid. Maar om het hoofd te bieden aan de huidige dreiging is intensieve samenwerking tussen de EU-lidstaten effectief en noodzakelijk. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen (opsporings-)diensten. Het afgelopen jaar zijn op initiatief van Nederland belangrijke stappen gezet in de verdere intensivering van deze operationele samenwerking. De komende periode worden deze initiatieven verder uitgewerkt en zullen nieuwe mogelijkheden tot verdere intensivering worden onderzocht, zowel gericht op een aantal EU lidstaten als op bredere samenwerkingsverbanden zoals het Global Counter Terrorism Forum. Hierbij wordt ook gedacht aan een versterkte inzet op preventie en het tegengaan van radicalisering. Leven met terreuraanslagen kan en mag niet normaal worden.

c. Veiligheid – extern

Daarbij is het eveneens van belang om via een krachtig buitenlandbeleid veiligheidsdreigingen aan de randen van Europa het hoofd te bieden, mede omdat die ook Nederland kunnen raken. Aangezien de EU-interne en externe dimensies onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, moet de aanpak binnen de Unie naadloos aansluiten op die buiten onze grenzen, bijvoorbeeld via de recente *EU Global Strategy* voor het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid (zie ook de brief aan de Tweede Kamer van 17 juli 2016, Kamerstuk 21 501-20, nr. 1140).

¹ Zie voor een volledige terugblik op het Nederlands EU-voorzitterschap de brief aan de Tweede Kamer van 7 juli 2016, Kamerstuk 34 139, nr. 18 (vergaderjaar 2015–2016.)

Samenwerking met onze Europese en trans-Atlantische partners is daarin onmisbaar.

d. Versterking interne markt

Op economisch terrein is duurzame en inclusieve groei onontbeerlijk. Tijdens het Nederlands Voorzitterschap is daarom ook een agenda voor de verdere vervolmaking van de interne markt aangenomen. Dit is een cruciale factor om het potentieel van de Europese economie ten volle te benutten, meer werkgelegenheid te creëren en ons weerbaar te maken tegen economische schokken. In het bijzonder op het gebied van dienstverlening en de digitale economie dienen er nog veel stappen te worden gezet om belemmeringen voor bijvoorbeeld kleine bedrijven en ondernemers weg te nemen. Het kabinet meent dat hieraan nadere invulling moet worden gegeven, in lijn met de conclusies van de Europese Raad van juni 2016.

Markt, banen en handel

De interne markt is voor Nederland een belangrijke motor voor banen en groei en de meest waardevolle *asset* van de EU. Het biedt een thuismarkt van een half miljard consumenten, wat voor ondernemers schaalvoordelen biedt en leidt tot meer innovatie. Bedrijven groeien harder als ze gemakkelijker in Europa kunnen ondernemen. Tegelijkertijd profiteren consumenten van lagere prijzen, betere kwaliteit en meer keuze. Het kabinet zet zich daarom in voor een snellere en zichtbare uitvoering van de conclusies van de Europese Raad van 2016.

Met de interne markt biedt de EU de beste kansen voor een welvarend Nederland, met behoud van onze tradities en verworvenheden op het gebied van sociale bescherming en welvaartsverdeling. Het is aan lidstaten zelf hun sociale model te kiezen, met inachtneming van gezamenlijke beginselen zoals non-discriminatie. Tegelijkertijd dient Europese samenwerking ons te beschermen tegen de grootste uitwassen van mondialisering, zoals oneerlijke concurrentie, sterk verslechterende arbeidsomstandigheden of belastingontwijking.

In dit kader is het respecteren van sociale standaarden als gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats is essentieel. Hiertoe wordt momenteel een aanpassing in de detacheringsrichtlijn besproken. Ook andere oneerlijke gevolgen van toegenomen concurrentie binnen de interne markt moeten worden geïdentificeerd en worden aangepakt. Onder het Nederlands voorzitterschap zijn belangrijke stappen gezet in de strijd tegen belastingfraude en belastingontwijking, onder meer met een akkoord over een richtlijn met maatregelen tegen belastingontwijking, een akkoord over een richtlijn voor *country-by-country reporting* tussen belastingdiensten en aangenomen Raadsconclusies over een EU-zwarte lijst van niet-coöperatieve jurisdicties en de bestrijding van btw-fraude.

Het is immers duidelijk dat er ook verliezers zijn. Lidstaten moeten eigenstandig de ruimte hebben om hun sociale stelsel in eigen land en naar eigen inzichten optimaal te regelen. Dit dient binnen een interne markt mogelijk te blijven. Het primaat van de lidstaten op het gebied van de sociale politiek neemt niet weg dat ook vanuit Europa hierbij ondersteuning kan worden verleend, zoals door de inzet van middelen uit het Globaliseringsfonds. Tevens moeten groepen in de samenleving die structureel minder delen in groei, zoals jongeren, in staat worden gesteld hier ook de vruchten van te plukken. Ook hier ligt de primaire verantwoordelijkheid bij individuele lidstaten om de eigen arbeidsmarkten te moderniseren. Daarbij kan verkend worden hoe de Unie, naast lopende initiatieven zoals de jongerengarantie, het Europees investeringsplan en de Europese Investeringsbank, meerwaarde kan bieden. Naast versterking

van de interne markt en inclusieve groei is een ambitieuze Europese handelsagenda die bovenstaande normen en waarden respecteert ons beste antwoord om succesvol en op onze eigen voorwaarden de concurrerende economieën het hoofd te bieden.

Economische en monetaire samenwerking

Onze samenwerking in de Economische en Monetaire Unie is de afgelopen jaren al aanmerkelijk versterkt. Zo is het stabiliteitspact aangevuld met *six pack* en *two pack*. Het crisisinstrumentarium is uitgebreid en de bankenunie is in korte tijd opgezet en van start gegaan. Structurele hervormingen en het begrotingsbeleid beginnen hun vruchten af te werpen. De meeste eurolanden kennen weer toenemende economische groei en de overheidstekorten nemen stap voor stap af. In deze fase van herstel moet de juiste balans tussen structurele hervormingen, begrotingsconsolidatie en investeringen de groei aanjagen. Voor het kabinet staat voorop dat deze drie elementen samenhangen en elkaar versterken, mits structurele hervormingen in alle lidstaten prioriteit krijgen. Hoogwaardig openbaar bestuur (*Better Governance*) is daarbij essentieel.

De begrotingsregels moeten worden vereenvoudigd zodat zij weer voorspelbaar en begrijpbaar worden. Tijdens het Nederlands voorzitterschap zijn hiertoe eerste aanzetten gedaan. Ook de kapitaalmarktunie en de bankenunie moeten verder worden versterkt om het economisch herstel maximaal te ondersteunen.

Een moderne EU die beter de eigen principes en regels naleeft

Het is tevens van groot belang te blijven werken aan hoe de Unie functioneert. De Europese samenwerking dient maximale ruimte te bieden aan de eigen identiteit en instituties van lidstaten. Het zijn immers in eerste instantie de lidstaten die een effectief beleid kunnen en moeten voeren ter verhoging van de welvaart, veiligheid en bescherming van hun burgers. De EU dient zich slechts te richten op terreinen waar Europese samenwerking echt meerwaarde heeft. Als dan afspraken op Europees niveau worden gemaakt, dienen deze effectief en voor iedereen op gelijke wijze te worden uitgevoerd. Het nakomen van afspraken raakt immers direct aan het vertrouwen in elkaar, in elkaars markten en in de Europese instellingen. Handhaving van afspraken en gelijke behandeling van alle lidstaten is daarbij het uitgangspunt. Het kabinet ziet hierin een kerntaak voor de Commissie. De Commissie is daarbij onmisbaar als neutrale en onafhankelijke hoedster van de Verdragen en het *acquis communautaire*.

Voorts zijn voor een EU die levert betere regelgeving (met minder en vereenvoudigde regels, convergentie naar het hoogst haalbare niveau) en sterkere lidstaten (via beter bestuur op nationaal niveau) essentieel. Net zoals verdere versterking van de democratische legitimiteit, waarbij de Commissie zich goed rekenschap geeft van de lidstaten en hetgeen zich in de nationale parlementen afspeelt, onder meer via grotere betrokkenheid van de nationale democratische instellingen. Dit kan door opnieuw te kijken naar de mogelijkheid tot een «rode kaart» voor nationale parlementen zoals dit voorjaar besproken aangevuld met een «groene kaart» waarmee nationale parlementen de Commissie kunnen aanmoedigen een onderwerp op Europees niveau op te pakken.

Het kabinet roept de Europese instellingen op tot kritische reflectie, meer transparantie en hervorming van de ambtelijke structuren en werkwijzen. Een voorbeeldfunctie zou gepast zijn. Zo zou de Commissie haar inrichting en structuur kunnen hervormen zodat ze zich meer dan thans het geval is, richt op een moderne publieke dienstverlening. Op het

gebied van de rechtsstaat moeten bestaande instrumenten zorgvuldig worden toegepast en stapsgewijs worden gewerkt aan nadere invulling van de wens voor versterking van de rechtsstaat binnen de EU.

Op al deze terreinen zijn mede dankzij de Nederlandse inzet hervormingen in gang gezet, die bijvoorbeeld zijn verankerd in de Strategische Agenda van de Europese Raad en het Commissiewerkprogramma. Nederland zal zich ervoor inzetten dat juist nu deze hervormingen nog voortvarender worden opgepakt. Het kabinet is geen voorstander van een verdragswijziging of andere grote stappen voorwaarts in de Europese integratie. Zoals reeds betoogd in de brief aan de Tweede Kamer van 21 juni 2013 over de uitkomsten van de subsidiariteitsexercitie (Kamerstuk 22 112, nr. 1650 is de tijd van een «ever closer Union» op alle mogelijke beleids-terreinen voorbij. Meer EU als automatisme is niet het antwoord op de zorgen die in Nederland en andere lidstaten bestaan; een hervormde en beter functionerende EU wel.

Vooruitblik en krachtenveld

Leden van de Tweede Kamer verzochten het kabinet tevens in te gaan op enkele aspecten van de toekomstige Brexit-onderhandelingen. De bijeenkomst in Bratislava staat in het teken van reflectie over de toekomst van de Europese Unie. Aanleiding daarvoor vormt de uitslag van het Britse referendum, maar de bijeenkomst zal niet gewijd zijn aan de relatie tussen de EU27 en het Verenigd Koninkrijk. Op dit moment is niet te voorspellen wat de exacte gevolgen zullen zijn van een Brexit voor de EU en voor Nederland, waarbij inbegrepen de netto betalingspositie van Nederland. Dit zal immers sterk afhankelijk zijn van de vormgeving van het terugtrekkingsakkoord en van de toekomstige betrekkingen die de EU zal onderhouden met het Verenigd Koninkrijk. Het kabinet zal daarbij de Nederlandse belangen steeds scherp in het oog houden.

Het EU-lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk kan pas worden beëindigd als de daarvoor geldende procedure van artikel 50 van het EU-verdrag is doorlopen. Deze procedure start met een formele kennisgeving door het Verenigd Koninkrijk van zijn voornemen om zich uit de Unie te trekken. Krachtens artikel 50 wordt onderhandeld over een terugtrekkingsakkoord, waarbij rekening wordt gehouden met het kader van de toekomstige betrekkingen van het Verenigd Koninkrijk met de EU. Over dat akkoord wordt onderhandeld overeenkomstig artikel 218, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de EU. Vooral nog is niets vastgelegd over de wijze waarop deze onderhandelingen zullen plaatsvinden.

Tegen deze achtergrond blijft Nederland actief betrokken bij de inrichting van de Europese samenwerking vanuit de overtuiging dat daarmee de Nederlandse belangen het best worden gediend. Nederland doet dat vanuit de kern van de EU, in de Eurozone en Schengenzone. Vooral nog bestaat brede overeenstemming over uitvoering van de strategische agenda met nadruk op terrorismebestrijding, aanpak van de migratieproblematiek en effectieve uitvoering van de interne marktagenda.

De posities van lidstaten lopen uiteen. Aan de ene kant staan lidstaten zoals Italië, die juist scherper kiezen voor versterking van samenwerking binnen de Eurozone. Andere lidstaten, zoals de Visegrad-4 stellen vragen bij de bestaande institutionele inrichting van de EU en neigen naar een meer intergouvernementele structuur. Hoewel Nederland sterk hecht aan samenwerking met de betrokkenheid van alle lidstaten, kunnen er in de toekomst situaties ontstaan waarbij niet alle lidstaten mee kunnen of willen in verdergaande samenwerking door middel van binnen de EU

gemaakte afspraken. In dat kader is sprake van verschillende wensen ten aanzien van meer flexibiliteit in het Europees integratieproces, en wordt op enkele terreinen reeds op flexibele basis samengewerkt. Het kabinet staat positief tegenover de gedachte meer ruimte te bieden aan flexibiliteit. Uitgangspunten daarbij zijn voor het kabinet een zo groot mogelijke inclusiviteit, betrokkenheid van en transparantie richting overige lidstaten en van de EU-instellingen.²

Conclusie

De uitslag van het Britse referendum is niet goed voor het Verenigd Koninkrijk, voor Nederland en voor de EU. Het kabinet ziet het mede daarom als zijn verantwoordelijkheid het voortouw te nemen in een moderne EU, die de lidstaten beter in staat stelt hun burgers welvaart en veiligheid te bieden, en daartoe beter beschermt, beter presteert, en beter de eigen principes naleeft. Het kabinet kiest daarmee voor een sterk Nederland in een aanpassings- en oplossingsgericht Europa.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

² Kabinetsreactie op het AIV-advies «Gedifferentieerde integratie: verschillende routes in de EU-samenwerking»