

**COALITIEVORMING NA DE BREXIT**  
**ALLIANTIES VOOR EEN EUROPESE UNIE DIE**  
**MODERNISEERT EN BESCHERMT**

No. 108, juli 2018

## **Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken**

**Voorzitter** Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer

**Vicevoorzitter** Prof.dr. ir. J.J.C. Voorhoeve

**Leden** Prof.mr. C.P.M. Cleiren  
Prof.dr. J. Gupta  
Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin  
Prof.dr. L.J. van Middelaar  
Prof.dr. M.E.H. van Reisen  
Drs. M. Sie Dhian Ho  
LGen b.d. M.L.M. Urlings

**Secretaris** Drs. M.E. Kwast-van Duursen

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag  
telefoon 070 - 348 6060/5108  
aiv@minbuza.nl

## **Leden van de Commissie Coalitievorming na de Brexit**

**Voorzitter** Drs. M. Sie Dhian Ho

**Leden** Prof.dr. M.O. Hosli  
Dr. A.R. Korteweg  
Mr.drs. M. Krop  
Prof.dr. C.W.A.M. van Paridon  
Dr. A. Schout  
Prof.dr. M.L.L. Segers  
Prof.mr.dr. L.A.J. Senden  
Prof.dr. A. van Staden  
Mr. C.G. Trojan  
Mr. M.C.B. Visser  
Mr. N.P. van Zutphen

**Secretaris** Mr.drs. A.R. Westerink

# Inhoudsopgave

## Woord vooraf

Inleiding 6

<b>I</b>	<b>Het speelveld: coalities in de Europese Unie</b>	<b>11</b>
	<b>I.1 Het belang van coalitievorming</b>	<b>11</b>
	<b>I.2 Vormen van coalities in de EU</b>	<b>14</b>
<b>II</b>	<b>Mogelijke coalities in beleidsdomeinen</b>	<b>22</b>
	<b>II.1 Interne markt en economische modernisering</b>	<b>23</b>
	<b>II.2 Gemeenschappelijke handelspolitiek</b>	<b>25</b>
	<b>II.3 De sociale dimensie</b>	<b>27</b>
	<b>II.4 Klimaatbeleid</b>	<b>30</b>
	<b>II.5 Onderzoek en innovatie</b>	<b>31</b>
	<b>II.6 De muntunie</b>	<b>32</b>
	<b>II.7 Buitenlands beleid en defensie</b>	<b>36</b>
	<b>II.8 Rechtshandhaving en binnenlandse veiligheid</b>	<b>41</b>
	<b>II.9 Grenzen en asielbeleid</b>	<b>43</b>
<b>III</b>	<b>De Brexit en het Meerjarig Financieel Kader</b>	<b>47</b>
	<b>III.1 Inleiding</b>	<b>47</b>
	<b>III.2 Het EU-budget: de inkomsten</b>	<b>48</b>
	<b>III.3 Het EU-budget: de bestedingen</b>	<b>50</b>
	<b>III.4 Het EU-budget: structuur en zeggenschap</b>	<b>51</b>
	<b>III.5 Krachtenspel: anders dan de vorige keer?</b>	<b>52</b>
	<b>III.6 Aanbevelingen voor de inzet van Nederland</b>	<b>54</b>
<b>IV</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>56</b>
	<b>IV.1 Algemeen</b>	<b>56</b>
	<b>IV.2 Specifieke aanbevelingen betreffende enkele beleidsdomeinen</b>	<b>58</b>
	<b>IV.3 Aanbevelingen betreffende coalities met (groepen van) landen</b>	<b>60</b>

**Bijlage I** Adviesaanvraag

**Bijlage II** Gevolgen van de Brexit voor QMV-besluitvorming

**Bijlage III** Lijst van gebruikte afkortingen

## Woord vooraf

Op 9 mei 2017 dienden de Tweede Kamerleden Anne Mulder, Omtzigt en Voordewind een motie in, waarin zij de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) verzoeken om een vervolgadvis op zijn rapport *'Brexit means Brexit'*. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK.<sup>1</sup> In de op 16 mei 2017 aangenomen motie overweegt de Kamer dat Nederland bij het vertrek van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de Europese Unie (EU) een belangrijke bondgenoot verliest en dat door dit vertrek de Europese machtsverhoudingen opnieuw worden gedefinieerd. Voorts constateert de Kamer dat de AIV in zijn Brexit-advies concludeert dat Nederland zich na de Brexit niet alleen op nauwe samenwerking en afstemming met Duitsland moet richten, maar ook met Noordwest-Europese landen. De Kamer verzoekt de AIV in de motie om in een vervolgadvis aan te geven met wie en hoe coalitievorming het beste zou kunnen plaatsvinden en wat daarvoor nodig is.<sup>2</sup>

De tekst van deze motie, neergelegd in de uiteindelijke adviesaanvraag van de Tweede Kamer van 4 juli 2017, vormt voor de AIV het uitgangspunt voor dit advies. De adviesaanvraag is opgenomen in bijlage I. De AIV zal de vraag naar de Nederlandse coalitievorming na de Brexit beantwoorden tegen de bredere achtergrond van de in de afgelopen jaren sterk gewijzigde externe en interne context van de EU. Die veranderingen hebben hun weerslag op de prioriteiten van de EU, op de Nederlandse inzet, op potentieel nieuw élan en handelingsvermogen van de EU, en op de machtsverhoudingen binnen de EU. Alle signalen wijzen daarbij op een toegenomen belang van coalitievorming voor Nederland.

Ter voorbereiding van het advies is een commissie ingesteld, bestaande uit drs. M. Sie Dhian Ho (voorzitter) en de leden prof.dr. M.O. Hosli, mr.dr.s. M. Krop, prof.dr. C.W.A.M. van Paridon, dr. A. Schout, prof.dr. M.L.L. Segers, prof.mr.dr. L.A.J. Senden, prof.dr. A. van Staden, mr. C.G. Trojan, mr. M.C.B. Visser en mr. N.P. van Zutphen (allen Commissie Europese Integratie). Uit de Commissie Vrede en Veiligheid nam dr. A.R. Korteweg deel. Het secretariaat van de commissie werd gevoerd door mr.dr.s. A.R. Westerink, bijgestaan door de stagiaires B.W.J. van der Kroon en N.S. Bagga. Ambtelijke contactpersonen van het ministerie van Buitenlandse Zaken waren drs. C.W.J. Devillers en drs. W. Slagter. In de laatste fase van het adviestraject heeft de commissie nog kunnen profiteren van het aantreden van prof.dr. L.J. van Middelaar als nieuwe voorzitter van de Commissie Europese Integratie.

Voor dit advies heeft de commissie gesproken met een groot aantal deskundigen. De AIV is hun zeer erkentelijk voor hun inbreng.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV op 6 juli 2018.

1 AIV, advies nummer 103, *'Brexit means Brexit'*. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK', Den Haag, maart 2017.

2 Kamerstuk 21 501, nr. 1229.

## Inleiding

### *Betekenis van de Britse uittreding*

De aanstaande uittreding van het VK uit de EU laat Nederland niet ongemoeid. Los van de economische schade door nieuwe handelsbarrières gaat het daarbij vooral om de Nederlandse positie in de EU. Ook al zijn de Nederlandse verwachtingen met betrekking tot de Britse toetreding tot de Europese Gemeenschap in 1973 niet uitgekomen, toch zal ons land met de Brexit een gevoelig verlies lijden. Op een aantal belangrijke Europese terreinen kiezen het VK en Nederland immers eenzelfde inzet. In het bijzonder geldt dit het vrijmaken van de wereldhandel door middel van brede handelsverdragen, het werken aan een gemeenschappelijke Europese markt met gelijke toegang voor iedereen, de politieke samenwerking in Europol en de bevordering van een goed bestuurd Unie met doelmatig begrotingsbeheer en effectieve regelgeving. Ook is de Britse bijdrage van groot belang voor de Atlantische oriëntatie van de Europese integratie en samenwerking. De Brexit zal dus een geopolitiek verlies inhouden. Dat laatste gaat ook op voor de intern-Europese verhoudingen: na het vertrek van het VK zal Nederland zijn strategische positie, gelegen tussen Duitsland, Frankrijk en het VK, kwijtraken. Het kan dus niet anders dan dat een EU zonder het VK er voor Nederland anders gaat uitzien. Wat gaat dit voor het Europese beleid van Nederland betekenen?

De AIV meent dat de te verwachten schade in de juiste proporties moet worden gezien. Allereerst was het VK slechts gedeeltelijk een Europese geestverwant van Nederland. Het Britse perspectief op de Europese integratie was feitelijk nooit meer dan economisch, en zelfs dat in beperkte zin. Europa als politiek project van vrede en verzoening was nooit aan de Britten besteed, iets waardoor hun Europese ambities steeds bij de Nederlandse achterbleven, zelfs in onze recente, ten aanzien van de Europese integratie terughoudender jaren. Anders dan Nederland werkte het VK actief tegen dat de EU zich institutioneel en inhoudelijk verdiepte, bleef het bijvoorbeeld buiten de eurozone en het Schengengebied of bezorgde het zichzelf een *opt-out*, zoals aanvankelijk bij het Sociaal Protocol, of een andere afwijkende regeling, zoals die inzake de Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Zelfs ten aanzien van de bescherming van fundamentele rechten heeft het VK (samen met Polen) een uitzonderingspositie bedongen, die ook EU-burgers uit andere lidstaten treft wanneer zij door Britse (of Poolse) maatregelen worden geraakt.<sup>3</sup> Het VK is dan ook minder de bondgenoot geworden die Nederland begin jaren '70 voor ogen stond: wel het land dat ons hielp de Europese integratie waar nodig te verzakelijken, niet het land dat Nederland hielp zijn positie op het continent te verstevigen, laat staan de Europese integratie te verdiepen. Voor dat laatste waren we steeds toch meer op andere lidstaten en verbanden aangewezen, in het bijzonder de Benelux en de Frans-Duitse samenwerking, naast de Europese Commissie. Dit gold in de laatste jaren van het Britse EU-lidmaatschap zo mogelijk nog meer dan ervoor. Waar het gaat om de Nederlandse positie in de besluitvorming, is de Brexit dus volgens de AIV weliswaar betreurenswaardig maar niet onoverkomelijk.

3 Zie Protocol nr. 30 bij de verdragen betreffende de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk, waarin rechterlijke toetsing van wetten en besluiten van het VK en Polen aan het Handvest van de grondrechten van de EU wordt uitgesloten.

### *Bredere EU-interne en externe ontwikkelingen*

Bovendien valt de uittreding van het VK samen met een aantal andere ontwikkelingen die eerder om versterking van de Europese integratie dan om verzwakking ervan vragen. Te denken valt aan het opvangen van de druk op de Europese buitengrenzen, vanuit een instabiel Midden-Oosten en snelgroeiend Afrika, aan een adequate omgang met assertieve en autoritair geregeerde buurlanden als Rusland en Turkije, en aan een antwoord op de sociaaleconomische gevolgen van globalisering en digitalisering voor onze welvaartsstaten.

Fundamenteel is evenwel, naar het oordeel van de AIV, de huidige ondermijning van de internationale multilaterale orde door de Verenigde Staten, het land dat deze orde vanaf 1945 heeft opgebouwd, geborgd en geleid – en de orde waaraan Europa zijn veiligheid en welvaart ontleent. President Trump ontwricht sinds zijn aantreden begin 2017 stelselmatig elke vorm van internationale samenwerking (terugtrekking uit het VN-klimaatakkoord, opzegging van het nucleaire akkoord met Iran, aarzeling de NAVO-solidariteit te bevestigen, beschimping van bondgenoten in de G7) maar heeft het in het bijzonder op de EU voorzien, als een te sterk economisch blok van landen die te weinig aan defensie bijdragen. Terwijl de Europese integratie zich sinds 1950 altijd onder Amerika's militaire bescherming en politieke aanmoediging heeft kunnen ontwikkelen, doet zich nu de ongekende situatie voor dat vanuit Washington de Europese krachten en partijen worden gesteund die – in het spoor van de door president Trump bewonderde Brexit – de Unie willen opbreken en verzwakken.<sup>4</sup>

Dit ontrafelende trans-Atlantische decor dwingt zeker Nederland tot een Europese heroriëntatie. Ons land heeft zich altijd het meest senang gevoeld bij de economische integratie van markt en (later) munt, voortvloeiend uit het intern-Europese vredesproject; daarvoor zette Nederland zich in en betoonde het zich constructief. Nederland heeft daarentegen telkens gearzeld de Europese politieke structuren een geopolitieke, internationale opdracht en inhoud te geven, aangezien we voor onze veiligheid – in tegenstelling tot bijvoorbeeld Frankrijk – volledig rekenden op Amerika. Juist in deze 'arbeidsdeling' vond Nederland het VK in de EU aan onze zijde. De Britse bijdrage was namelijk steeds op 'negatieve' integratie gericht, vooral op het vrijmaken van markten. Daaraan, en ook aan de uitbreiding van de EU, heeft het VK hard gewerkt. Veel minder daarentegen heeft het zich ingezet voor 'positieve' integratie, voor de opbouw van Europese samenhang en bescherming op andere terreinen dan de interne markt, voor het vermogen als Unie te handelen – zaken die in de huidige geopolitieke omstandigheden meer dan ooit nodig zijn. In die zin kan het nadeel van het Britse vertrek zelfs in een voordeel verkeren.

In deze situatie kan het gebeuren dat tegelijkertijd binnen de EU een intens gesprek plaatsvindt over 'hoe verder zonder de Britten' en 'hoe verder met Europa'. Het ontspint zich in een EU waar eurocrisis en migratiecrisis de verhoudingen op scherp hebben gezet. Binnen landen, voor en tegen Europese integratie. Tussen landen, tussen Noord en Zuid, tussen Oost en West. Ondanks deze spanningen groeit tegelijk het besef dat zorgen van burgers over de gevolgen van globalisering en irreguliere of grootschalige migratie – zorgen die zich in het Brexitreferendum zelf uitdrukten – vragen om een EU die niet alleen gericht is op vrijmaking van markten, maar ook beschermt, die geen speelbal is maar juist het

4 Voor een meer uitvoerige behandeling van de gewijzigde externe omstandigheden, in het bijzonder voor het domein van de veiligheid, zie AIV, advies nummer 106, 'De toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa', Den Haag, oktober 2017.

spel beheerst. Die de lidstaten helpt bedreigende situaties te beheersen en uitdagingen aan te gaan, waardoor zij niet op unilaterale 'nationale' oplossingen hoeven terug te grijpen. Die bijdraagt aan het gevoel van mensen greep op hun leven te hebben, in plaats van daaraan afbreuk te doen. En daarvoor zou een tegenstribbelend, in zichzelf gekeerd, VK niet onze juiste bondgenoot zijn. Nederland zoekt andere partners.

#### *Recente politieke ontwikkelingen*

In enkele EU-landen, in het bijzonder Frankrijk, heeft het brede politieke midden genoeg electorale kracht verworven om een nieuw Europees elan vorm te kunnen geven. Op het continent is Brexit geen aanlokkelijk voorbeeld gebleken, al getuigden verkiezingen in bijvoorbeeld Oostenrijk en Italië onverminderd van onvrede over de EU. De instellingen van de EU – Europese Raad, Raad, Commissie en Parlement – doen intussen het hunne om aan nieuwe Europese daadkracht richting te geven. De Europese Raad neemt een steeds centralere rol in, waarbij grote beleidsdomeinen zoals migratie meer en meer 'Chefsache' zijn geworden. De Europese verkiezingen in mei 2019 vormen eveneens een toetssteen voor het Europese handelingsvermogen.

De verkiezing van Emmanuel Macron tot president van Frankrijk in mei 2017 schiep de onmisbare voorwaarde voor een hernieuwd Frans-Duits 'motorblok' dat aan het Europees herstel nadere richting en kracht kan geven. President Macron heeft inmiddels de handschoen opgenomen voor het hervormen van Frankrijks stagnerende sociale economie om daarmee tegelijk geloofwaardig voor Frankrijk een dynamiserende rol in de Europese integratie op te eisen. Hij heeft voor dat laatste zijn initiatieven en voorstellen gepresenteerd. Na een langdurige coalitievorming volgend op de Bondsdagverkiezingen van september 2017 heeft de nieuwe Duitse regering, gesterkt door een regeerakkoord vol Europese ambities, bij monde van bondskanselier Merkel in juni 2018 op deze voorstellen gereageerd. Daarmee komt het Europese gesprek op gang, dat ook om tegenstemmen en debat vraagt.

Dit gewijzigde toneel vraagt ook van Nederland engagement, om Europese besluitvorming op ook voor Nederland belangrijke onderwerpen als buitenlands beleid, modernisering van de economie, klimaat en migratie te steunen en waar nodig en mogelijk in Nederlandse richting bij te buigen. Minister-president Rutte heeft hiervoor met zijn toespraken in Berlijn op 2 maart 2018 en voor het Europees Parlement in Straatsburg op 13 juni 2018 een belangrijke aftrap gegeven.<sup>5</sup> Erop wijzend dat Europa in de nieuwe situatie niet enkel een kwestie van economie is, maar ook van waarden en van veiligheid zei de premier: "Als we onze toekomst zelf willen bepalen, moeten we verenigd zijn."

#### *Belang van coalitievorming*

Om invloed uit te oefenen zal Nederland actief coalities moeten smeden. Ten eerste omdat het aantal lidstaten van de EU is toegenomen en er met meer potentiële partners met ieder minder stemgewicht moet worden onderhandeld. Ten tweede werd met het Verdrag van Lissabon op nog meer beleidsterreinen de wetgevingsprocedure van kracht, hetgeen gekwalificeerde meerderheden dan wel blokkerende minderheden nodig maakt om de gewenste koers te realiseren. Daar komt het effect van de Britse uittreding nu bij.

5 Zie: <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2018/03/02/toespraak-van-minister-president-mark-rutte-bij-de-bertelsmann-stiftung>> en <<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-algemene-zaken/documenten/toespraken/2018/06/13/toespraak-minister-president-rutte-over-de-toekomst-van-de-europese-unie-europees-parlement-straatsburg>>.



Lang was het VK voor een reeks kleinere Scandinavische en Baltische lidstaten, Ierland en Nederland de grote bondgenoot om relatief gemakkelijk een gekwalificeerde meerderheid dan wel blokkerende minderheid te vormen. Nu die vertrouwde bondgenoot wegvalt, zal actievere coalitievorming nodig zijn om het aanzienlijke Britse stemgewicht in deze coalitie te compenseren.

Waar gewenste Europese daadkracht moeilijk voorstelbaar is zonder een sterke kern van Frans-Duitse samenwerking, zijn er tegelijk bij genoemde Noordelijke en Baltische landen zorgen dat zij op gevoelige dossiers een Frans-Duits *fait accompli* zullen moeten slikken gegeven de nieuwe machtsverhoudingen na de Brexit. Een losse alliantie die de 'Hanzecoalitie' is gedoopt – naar de door water verbonden Middeleeuwse Noord-Europese handelssteden – heeft tegen deze achtergrond een schot voor de boeg gegeven met gemeenschappelijke uitgangspunten in de discussie over de architectuur van de EMU. In de pers verschijnt Nederland als de informele aanvoerder van dit gezelschap, dat niet alleen gelijkgezindheid toont op eurozonekwesties maar ook ten aanzien van het nieuwe EU-budget. Ondertussen roeren ook de leiders van Polen en Hongarije zich. Zij proberen bij de Visegrád-groep, bij andere Oost-Europese landen zoals Roemenië, Bulgarije en op punten ook de Baltische lidstaten steun te verwerven voor hun verzet tegen bezuiniging op de Europese fondsen, tegen een automatische verdeelsleutel binnen de EU voor vluchtelingen, en tegen Europese druk om Poolse en Hongaarse ingrepen in de rechterlijke macht, media en *civil society* te herroepen. Het spel is op de wagen. Coalitievorming zal eens te meer cruciaal zijn voor de vormgeving van het Europa van de toekomst. Dat vereist van Nederland geëngageerde stuurmanskunst tussen de gewenste Frans-Duitse politieke energie aan de ene kant en door voldoende lidstaten gedragen besluitvorming aan de andere kant, tussen Europees handelingsvermogen in het licht van maatschappelijke en economische uitdagingen en de wens tot zuinigheid en modernisering van het Europese budget. Alliantievorming voor een Europese Unie die moderniseert en beschermt.

#### *Opzet AIV-advies*

De grote Europese uitdagingen en veranderingen in de externe en interne context van de EU, de nauwe verbinding van de vragen 'Hoe verder na de Brexit?' en 'Hoe verder met Europa?', zijn voor de AIV aanleiding om de adviesaanvraag van de Tweede Kamer in een bredere context uit te werken en te beantwoorden. Zodoende heeft de AIV zich niet beperkt tot de oorspronkelijke vraag van de Tweede Kamer met wie en hoe coalitievorming na de Brexit het beste zou kunnen plaatsvinden en wat daarvoor nodig is.

De opzet van het advies is als volgt. Hoofdstuk I gaat in op het toenemende belang van coalitievorming voor Nederland en de gevolgen van de Brexit voor de krachtsverhoudingen. Ook komen verschillende vormen van coalities aan de orde. Aangezien de Brexit niet op alle terreinen hetzelfde uitpakt volgen in hoofdstuk II analyses van mogelijke coalities voor Nederland na de Brexit op een aantal belangrijke beleidsdomeinen. De AIV concentreert zich in dit advies op de beleidsdomeinen waarvan hij verwacht dat het vertrek van het VK een duidelijk effect zal hebben, die voor Nederland van groot belang zijn en/of waar een grote dynamiek wordt verwacht. Daarom komen beleidsdomeinen waarvoor het vertrek van het VK in de visie van de AIV geen grote gevolgen heeft, zoals delen van de justitiële samenwerking waar het VK niet aan deelnam, niet uitvoerig (opnieuw) aan de orde.

Het vertrek van het VK heeft grote gevolgen voor de komende onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Terwijl de uitdagingen voor de EU groeien, verlaat een belangrijke gelijkgezinde nettobetaler de EU. Hoofdstuk III analyseert de hot issues rond het MFK, de Nederlandse inzet en mogelijke nieuwe partners. In hoofdstuk IV sluit de AIV af met algemene conclusies en specifieke aanbevelingen betreffende een aantal beleidsdomeinen en coalities.

In dit rapport staan de gevolgen van de Brexit voor de machtsverhoudingen binnen de EU en de coalitievorming van Nederland met de overblijvende 27 EU-lidstaten centraal. Gevolgen van de Brexit voor de EU- en de Nederlandse relatie met het VK kwamen al aan bod in het AIV-advies '*Brexit means Brexit*: Op weg naar een nieuwe relatie met het VK'<sup>6</sup> en worden in dit advies niet herhaald.

6 AIV, advies nummer 103, '*Brexit means Brexit*'. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK', Den Haag, maart 2017.

# I Het speelveld: coalities in de Europese Unie

## I.1 Het belang van coalitievorming

In de EU is altijd sprake geweest van coalitievorming, van groepen lidstaten die een meer of minder gestructureerde relatie onderhouden, met als doel de EU-besluitvorming te beïnvloeden. Ze doen dit middels overleg, informele afstemming en samenwerking tussen vertegenwoordigers, voor en tijdens formele onderhandelingen. Voor dit proces is de laatste jaren veel aandacht.<sup>7</sup>

Twee ontwikkelingen verscherpten afgelopen decennium het belang van coalitievorming: uitbreiding en meerderheidsbesluitvorming. Vanwege het grotere aantal lidstaten – de Unie ging in 2004 van 15 naar 25 leden en kent er nu 28 – nam het gewicht van elke lidstaat in de besluitvorming af. Weliswaar zijn er meer lidstaten waarmee Nederland coalities kan vormen, maar tegelijk moet met meer landen worden onderhandeld. Met talrijke potentiële partners vergt het smeden van relaties en het vormen van coalities meer tijd en aandacht. Bovendien is aan de vergadertafel nog maar beperkt tijd om standpunten uit te wisselen. Daarom vindt coalitievorming in een vroeger stadium plaats, in het informele traject voor de formele onderhandelingen in de Europese Raad en de Raad.

Het belang van coalitievorming nam eveneens toe door de uitbreiding van het aantal beleidsterreinen met gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, zoals vastgelegd in het verdrag van Lissabon (2007). Wanneer lidstaten niet langer over een veto beschikken kunnen ze enkel als groep ('blokkerende minderheid') een voorstel tegenhouden. Omgekeerd moet, wie iets wil bereiken, een meerderheid van medestanders vinden.

Informele politieke druk langs nationale lijnen is in alle EU-instellingen voelbaar, ook in de Europese Commissie en het Europees Parlement. In deze instellingen leidt dit evenwel niet tot coalitievorming in de hier bedoelde zin. Wel treft dat Britse Europarlementariërs tot op heden vaak voorzitterschappen bekleden van comités die ook voor Nederland van belang zijn, bijvoorbeeld op het terrein van de interne markt of handel. Ook nemen Britse ambtenaren in de Commissie leidende posities in op deze terreinen. Vanwege het binnenkort wegvallen van deze gelijkgezinde *influencers* bepleit de AIV een strategische, actieve personeelsinzet door Nederland binnen de EU-instellingen en de Commissie in het bijzonder.

Coalitievorming tussen EU-lidstaten vindt haar natuurlijke speelveld in de beide instellingen waar zij alle 28 in die hoedanigheid zijn vertegenwoordigd: de Europese Raad van regeringsleiders en de Raad van Ministers. Daarover zal het in dit advies dus met name gaan. Beide instellingen hebben een eigen rol, met eigen spelregels; ook werkt het aanstaande Britse vertrek er anders uit.

7 Deze inleiding rust in belangrijke mate op inzichten uit: Hedwich van der Bij en Jan Rood, Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie, Nederland op de Europese politieke assen, Clingendael, Den Haag (2016); IOB Evaluatie, Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2014); alsmede publicaties van de *European Council on Foreign Relations*, met name de zgn. *EU Coalition Explorer*, zie: <<https://www.ecfr.eu/eucoalitionexplorer>>. Relevant in dit verband en van recente datum is ook het themanummer van de Clingendael Spectator 3, 2018 (jrg.72), getiteld 'Het Europese Coalitiespel'.

De Europese Raad is in de Unie uitgegroeid tot de plaats voor de grote richtinggevende besluiten en, zo bleek tijdens de eurocrisis en de migratiecrisis, voor crisismanagement. De leden onderstreepten recentelijk deze centrale rol in hun steun voor de 'Leidersagenda' van voorzitter Donald Tusk.<sup>8</sup> Coalitievorming onder presidenten en premiers vindt vooral plaats op grond van grote politieke thema's, zoals de toekomst van de euro, migratie, uitbreiding of de EU-begroting. Persoonlijke relaties spelen een belangrijke rol. Premier Rutte heeft sinds 2010 zijn positie (en daarmee die van Nederland) versterkt, onder meer door een succesvol Nederlands EU-Raadsvoorzitterschap, zijn inmiddels lange ervaring als premier en zijn goede verstandhouding met bondskanselier Merkel en president Macron. Ook ontmoetingen van de premier, individueel en in groepsverband, met de leiders van de Noordse, Baltische en Visegrád-landen droegen bij aan begrip en steun voor de Nederlandse positie.

Na het Britse vertrek telt de Europese Raad nog 27 stemmende leden.<sup>9</sup> Aangezien besluitvorming (een enkele uitzondering daargelaten) plaatsvindt bij consensus, veranderen de stemverhoudingen in beginsel niet. Ook om die reden kennen sommige waarnemers de Nederlandse premier een potentiële leiderschapsrol toe in de nieuwe, post-Brexit Unie, als vertolker van het economisch liberale en 'Atlantische' geluid waarvoor voorheen de Britse *Prime Minister* borg stond. Toch kan een Nederlandse premier, hoe getalenteerd ook, het verlies van de Britse stem niet in zijn (of haar) eentje compenseren. Ook hier zijn coalities nodig.

Op de verhoudingen in de Raad van Ministers heeft het Britse vertrek een nog duidelijkere impact. De Raad is niet de instelling van de grote politieke lijnen in het publieke licht, maar veeleer van wetgeving op weliswaar zwaarwegende maar vaak technische dossiers. Dit leidt tot meer variabele, onderwerp-afhankelijke allianties onder de 28 ministers, vaak al tot stand komend in de voorbereiding door hun ambtenaren in de hoofdsteden en Brussel.

De stemprocedure is bepalend voor de gevolgen van de Brexit op de krachtsverhoudingen in de Raad.<sup>10</sup> Hoewel de Raad van Ministers naar consensus streeft, zijn de leden zich altijd goed bewust van het aantal stemmen dat nodig is voor een gekwalificeerde meerderheid of een blokkerende minderheid. De Raad kent drie stemprocedures:

1. **Unanimititeit.** Deze stemregel blijft voor sommige besluiten in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB), een aantal regelingen op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ), harmonisering van de nationale wetgeving inzake directe belastingen en bij de financiële middelen van de EU. Ook over de afsluiting van internationale verdragen wordt bij unanimititeit besloten.

8 Zie: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>>.

9 Behalve het staatshoofd of de regeringsleider van elke lidstaat maken ook de voorzitters van de Commissie en de Europese Raad deel uit van het gezelschap; beide laatsten hebben geen stemrecht.

10 Dit deel over de Raad is in belangrijke mate gebaseerd op een inleiding, die drs. H.A. Würzner van het ministerie van Buitenlandse Zaken hield tijdens een symposium ter gelegenheid van het 40-jarig bestaan van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) op 14 december 2017. Zie voor het verslag van het symposium: <<https://english.iob-evaluatie.nl/publications/publications/2017/12/14/report-iob-lustrum-symposium-14-december-2017>>, pp. 46-47.

Aangezien iedere lidstaat besluitvorming op bovengenoemde terreinen kan blokkeren, verandert er na het vertrek van het VK uit de Unie in beginsel niets aan de stemverhoudingen, ware het niet dat kleinere lidstaten kwetsbaarder en minder invloedrijk zijn dan een grote lidstaat zoals het VK wanneer zij een besluit willen blokkeren. Dit gegeven is onder meer relevant in het kader van de onderhandelingen over het MFK (zie hoofdstuk III).

2. **Gewone meerderheid:** een weinig voorkomende stemregel, die geldt voor procedurekwesties en verzoeken aan de Commissie tot het verrichten van studies of het indienen van voorstellen. De gewone meerderheid vraagt een 'positieve' stem van 15 van de 28 leden, waarbij onthouding als tegenstem geldt. Met het vertrek van het VK uit de EU zal slechts een lichte verandering optreden: een gewone meerderheid vergt dan een positieve stem van 14 van de 27 leden. De impact van de Brexit is hier, mede gezien het soort besluiten, gering.
3. **Gekwalificeerde meerderheid**, in het Engels *Qualified Majority Voting* (QMV) genoemd. Dit is tegenwoordig de standaard stemprocedure<sup>11</sup>, die met name van toepassing is bij de gewone wetgevingsprocedure.<sup>12</sup> Tevens is de impact van de Brexit er het grootst. De gekwalificeerde meerderheid vraagt volgens het Verdrag om ten minste 55% van de leden van de Raad die ten minste 15 in aantal zijn en lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de Unie.<sup>13</sup> Dit betekent omgekeerd dat een blokkerende minderheid is bereikt met 13 tegenstemmende lidstaten, of indien ten minste vier tegenstemmende lidstaten meer dan 35% van de EU-bevolking vertegenwoordigen. Overigens komt het ook voor dat de informele politieke tegendruk die uitgaat van een groep lidstaten die formeel niet over een blokkerende minderheid beschikt voor het Raadsvoorzitterschap voldoende aanleiding is om van stemming af te zien of stemming over het onderwerp vooruit te schuiven.<sup>14</sup> Zoals niet elk veto in de praktijk een veto is, kan omgekeerd een net-niet-blokkerende minderheid er in de praktijk wel een zijn.

Gezien deze QMV-regels, die gelijk blijven, verandert Brexit de verhoudingen. Nog steeds zullen ten minste 15 van de 27 lidstaten een besluit moeten steunen. Maar wat betreft de bevolkingspercentages neemt het gewicht van grote lidstaten als Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en Polen toe; hun stemgewicht wordt als gevolg van het Britse vertrek groter in tegenstelling tot dat van kleinere lidstaten, zoals Nederland. Bijlage II bevat een overzicht van deze gevolgen voor de 27 overblijvende lidstaten.

Bijgevolg wordt het organiseren van blokkerende minderheden voor sommige groepen van landen zonder het VK een stuk moeilijker, zoals enkele voorbeelden verduidelijken:

11 Artikel 16, lid 3 VEU.

12 Artikel 294 VWEU.

13 Artikel 16, lid 4 VEU.

14 Zo is bijvoorbeeld gebeurd met het voorstel voor een zogenaamde gender-quotarichtlijn, waar een blokkerende minderheid bestond waarvan o.a. het VK en Nederland deel uitmaken. Met het vertrek van het VK bestaat deze blokkerende minderheid niet langer. Vraag is nu of het voorstel later alsnog in stemming zal worden gebracht.

- Een gelijkgezinde coalitie van Duitsland, Nederland, Ierland, Zweden en Denemarken telt 5 van de 27 EU-lidstaten met samen 26,64% van de bevolking. Deze groep komt 8,36% tekort voor een blokkerende minderheid.
- De Benelux, de Noordse lidstaten, de Baltische staten en Ierland tellen 10 van de 27 EU-lidstaten, maar vertegenwoordigen slechts 13,67% van de EU-bevolking. Deze groep komt dus 21,33% tekort voor een blokkerende minderheid.

Voor andere groepen van landen wordt het vormen van een blokkerende minderheid juist gemakkelijker:

- Het Frans-Duitse duo vertegenwoordigt na het vertrek van het VK uit de EU automatisch 33,2% van de Europese bevolking en vormt daarmee al bijna een blokkerende minderheid.
- Frankrijk, Italië en Spanje vertegenwoordigen samen 39,24% van de Europese bevolking en kunnen daarom eenvoudig een blokkerende minderheid vormen.

Uit bovenstaande schets en voorbeelden valt te concluderen dat Nederland vrijwel niet zonder deelname van de grootste lidstaat Duitsland kan om een blokkerende minderheid op basis van bevolkingsaantal te vormen. Als Nederland geen grote lidstaten weet te mobiliseren, vraagt een blokkerende minderheid om steun van 12 andere kleinere lidstaten. Omdat Duitsland niet in alle gevallen een voor Nederland vanzelfsprekende bondgenoot is, moet Nederland ook kijken naar samenwerking met gelijkgezinde landen, waarvan vele zich traditioneel op het VK oriënteren. Met welke groepen en binnen welke beleidsdomeinen dit in de visie van de AIV het best kan gebeuren, lichten de volgende paragraaf en de volgende hoofdstukken nader toe.

## **1.2 Vormen van coalities in de EU**

Een zinvol onderscheid in soorten coalities is dat tussen wisselende of ad hoc-coalities enerzijds en structurele anderzijds. Ad hoc-coalities functioneren een korte tijd en kennen een lage graad van institutionalisering. De samenwerking richt zich op specifieke kwesties en eindigt als het betreffende onderwerp is afgehandeld. Denk bijvoorbeeld, in het geval van de lopende Brexit-onderhandelingen, aan het soms samen optrekken van Ierland, Nederland en Denemarken, drie relatief hard door het Britse vertrek getroffen economieën. Onder zulke relatief losse of wisselende coalities kan men ook samenwerking scharen die rust op partijpolitieke affiniteit tussen regeringen en/of goede verstandhoudingen tussen regeringsleiders.

Structurele coalities zijn stabiel en institutioneel meer ingebed. Regelmatig overleg tussen de lidstaten is een indicator als ook het voeren van een eigen naam door de groep. Vaak speelt een gedeelde achtergrond een rol: geografische ligging, taal of culturele achtergrond, politieke en bestuurlijke cultuur of andere gedeelde (lange-termijn-) belangen.<sup>15</sup> Structurele coalities, waarop in het vervolg de focus ligt, zijn onder te verdelen in territoriale en thema-specifieke coalities.

<sup>15</sup> Ruse, Ilze, (Why) do neighbours cooperate? Institutionalised coalitions and bargaining power in the EU Council negotiations, Opladen: Budrich UniPress Ltd. (2013), p. 86.

### **1.2.1 Territoriale coalities**

Territoriale coalities rusten op de geografische nabijheid van de leden. Het zijn veelal buurlanden die een politieke lotsbestemming delen,<sup>16</sup> of een cultuur, identiteit en geschiedenis. In de Unie acteren meerdere territoriale coalities die voor Nederland van belang zijn, hetzij om er deel van uit te maken, hetzij om zich ertoe te verhouden. Hieronder volgt een korte schets van enkele, te beginnen met de voornaamste coalitie in de Europese integratie: de Frans-Duitse.

#### *De Frans-Duitse samenwerking*

De samenwerking tussen Frankrijk en Duitsland is uniek en heeft vanaf de Tweede Wereldoorlog de ontwikkeling van de Europese integratie aangedreven. Met de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1951 kozen beide landen voor een hoge wederzijdse economische en industriële afhankelijkheid, opdat een nieuwe oorlog ondenkbaar zou worden. Zo legden ze de basis voor de Europese integratie. Deze samenwerking paste in het streven van zowel Frankrijk, dat na de Tweede Wereldoorlog weer een leidende internationale rol wilde spelen, als van Duitsland, dat als boeteling opnieuw inbedding zocht in een Europees kader om geen bedreiging meer voor zijn burens (noch voor zichzelf) te zijn. De unieke geopolitieke verbondenheid van beide staten rust niet zozeer op gedeelde cultuur, belangen of identiteit, die vaak sterk verschillen; integendeel, ze rust op de gezamenlijke politieke wil een streep te zetten onder het verleden van de oorlogen die voor 1945 voortvloeiden uit hun antagonisme en rivaliteit. Dit geeft de Frans-Duitse samenwerking voor beide landen een diepe, existentiële roeping, die in (pragmatisch) Nederland niet zelden wordt onderschat, met soms diplomatieke missers of misverstanden tot gevolg.

Concreet rust de hechte Frans-Duitse samenwerking op frequent overleg op verschillende niveaus en met een brede agenda. De institutionalisering begon met het tussen De Gaulle en Adenauer gesloten 'Élysée-verdrag' (1963), ook Vriendschapsverdrag geheten; dit intensiverde betrekkingen op tal van beleidsterreinen en symboliseert tot vandaag de Frans-Duitse verzoening. Het verdrag bepaalt dat beide regeringen elkaar voorafgaand informeren over belangrijke buitenlands-politieke besluiten. Sinds 2003 komt tweemaal een voltallige Frans-Duitse ministerraad bijeen<sup>17</sup>; ook de Franse president en de Duitse bondskanselier, hun ministers van Buitenlandse Zaken en van Financiën ontmoeten elkaar zeer regelmatig, onder andere ter voorbereiding op Europese besluiten.<sup>18</sup>

De Frans-Duitse samenwerking kan opnieuw een drijvende kracht in de Unie worden. Het Duitse regeerakkoord tussen CDU/CSU en SPD van voorjaar 2018 streeft prominent naar een nauw partnerschap met Frankrijk, daarmee een appel van Frans president Macron beantwoordend,<sup>19</sup> en beoogt onder meer de Eurozone crisisbestendig te maken. De Frans-Duitse Meseberg-verklaring van 19 juni 2018 onderstreept de gezamenlijke ambities van

16 Uilenreef, Arjan, Adieu Benelux, Vålkommen Norden? Nederland en regionale allianties in de Europese Unie, Internationale Spectator januari 2014, jaargang 68 nr.1.

17 Zie: <<https://www.nrc.nl/nieuws/2013/04/12/rutte-en-merkel-verenigen-kabinetten-duitse-en-nederlandse-ministers-om-tafel-a1435631>>.

18 Zie: <[www.deutschland-frankreich.diplo.de/Blaesheim-Treffen,1224.html](http://www.deutschland-frankreich.diplo.de/Blaesheim-Treffen,1224.html)>.

19 Zie onder meer: <[https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1)>.

beide landen op enkele beleidsterreinen die later in dit advies aan bod komen.<sup>20</sup>

Hoe Nederland zich na de Brexit tot deze bijzonder krachtige coalitie à deux moet verhouden is een hoofdvraag voor dit advies. Vanouds bestaat in Nederland, en ook in een aantal andere kleinere EU-lidstaten, enig wantrouwen tegen door Parijs en Berlijn (voorheen Bonn) gesloten akkoorden met Europese reikwijdte. Dit is ook wel begrijpelijk, te meer daar beide grote landen soms bruusk en per *fait accompli* opereren. Toch laat dit onverlet dat *zonder* Frans-Duitse samenwerking onze directe omgeving veel grilliger zou zijn en er nauwelijks Europese initiatieven tot stand zouden komen op al die terreinen die rechtstreeks de Nederlandse welvaart en veiligheid dienen, van interne markt tot buitengrens. Het is dus ook in het Nederlandse belang dat Duitsland en Frankrijk het in hun moeizame relatie ‘met elkaar uithouden’, elkaar vertrouwen en hun relatie blijvend in een Europees kader vormgeven. De Nederlandse rol kan zijn hun akkoorden waar nodig te verbeteren en beide partners eraan te herinneren: Frans-Duitse overeenstemming is een *noodzakelijke* maar *geen voldoende* voorwaarde voor een Europees akkoord. Na de Brexit valt deze brugfunctie Nederland nog sterker toe.

#### *De Benelux*

De samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg is een van de oudste territoriale coalities, waarvoor het EU-verdrag expliciet ruimte inbouwt.<sup>21</sup> Sinds 2008 richt de samenwerking zich primair op de interne markt en economische unie, duurzaamheid, justitie en binnenlandse zaken.<sup>22</sup> Politieke consultatie op het hoogste niveau vindt plaats voorafgaand aan de Europese Raad. De drie premiers komen tevens jaarlijks bijeen voor de Benelux Top, met een focus op buitenlands- en veiligheidsbeleid en institutionele vraagstukken.

In het verleden fungeerde de Benelux vaak als kraamkamer voor initiatieven die later in breder Europees verband zijn overgenomen, zoals de interne markt en politieke samenwerking. Dit verleent de Benelux in de EU ook vandaag nog uniek gezag. Toch zijn de drie landen niet altijd gelijkgezind. Zo is België voorstander van een federale verdieping van de Unie, terwijl Nederland daar terughoudend over is geworden. Ook visies op marktwerking, het landbouwbeleid en sociale aangelegenheden lopen uiteen.<sup>23</sup>

Hoewel ook louter informatie-uitwisseling nuttig is, stelt het onderling afstemmen van standpunten de Benelux op de beste momenten in staat gewicht in de schaal te leggen in de Europese besluitvorming. Dit lukt soms dankzij gezamenlijke papers of memoranda in

20 Zie: <<https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2018/2018-06-19-meseberg-declaration.html>>. Zie over deze verklaring onder meer ook: <<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/21/merkel-is-om-en-dat-is-best-bijzonder-a1607422>>.

21 Op grond van art. 350 VWEU wordt de Benelux beschouwd als een regionale unie, waarbinnen de Benelux-landen op een intensieve manier kunnen samenwerken, ‘voor zover de doelstellingen van die regionale unies niet bereikt zijn door toepassing van de Verdragen’.

22 Als besloten in het hernieuwde Benelux-verdrag: <<http://www.benelux.int/nl/benelux-unie/nieuw-benelux-verdrag>>.

23 Clingendael (2016), p. 20.



de aanloop naar een Europese top, in recente jaren onder meer over institutionele zaken, het GBVB of de JBZ-samenwerking.<sup>24</sup>

#### *Oude Zes*

De term 'oude Zes' verwijst naar de zes grondleggers van de Europese Gemeenschap: Frankrijk, Duitsland, Italië en het Benelux-trio.<sup>25</sup> Van dit zestal stond Nederland de afgelopen jaren het meest kritisch ten aanzien van verdere Europese integratie,<sup>26</sup> hoewel blijkens de verkiezingsoverwinning van de Vijfsterrenbeweging en de Lega ook in Italië de stemming veel kritischer is geworden. De zes landen treffen elkaar niet op structurele basis maar voelen wel een bijzondere en gedeelde verantwoordelijkheid voor (de toekomst van) de Unie. Zo kwamen twee dagen na het Brexit-referendum van 23 juni 2016 de ministers van Buitenlandse Zaken van de Oude Zes bijeen, om te voorkomen dat andere lidstaten zich naar Brits voorbeeld van de Unie afkeren.<sup>27</sup>

#### *De Noordse en Baltische landen*

Na hun onafhankelijkheid in de vroege jaren negentig van de 20<sup>e</sup> eeuw vormden de drie Baltische Staten Estland, Letland en Litouwen een samenwerkingsverband met de vijf Noordse landen: Denemarken, Zweden, Finland, Noorwegen en IJsland. Deze groep van Noordse en Baltische landen wordt ook wel de NB8 (5+3) genoemd. Het achttal is verbonden door culturele, historische, politieke en economische banden en heeft een gedeeld belang bij stabiliteit en welvaart in de Baltische regio.

De zes EU-landen in dit gezelschap (Denemarken, Zweden, Finland, Estland, Letland en Litouwen) werken samen op politiek niveau. De premiers ontmoeten elkaar voorafgaand aan een Europese Raad, zo ook de ministers van Buitenlandse Zaken voorafgaand aan de Raad Algemene Zaken en de Raad Buitenlandse Zaken. Qua thema's richt de groep zich vooral op milieu-, energie-, veiligheids- en sociaal beleid.

In juni 2017 ontmoetten premier Rutte met zijn Benelux-collega's de leiders van de Baltische en Noordse staten. De premier gaf aan nauw te willen samenwerken op het vlak van irreguliere migratie alsmede buitenlands beleid en defensie – dit laatste ook gezien de geopolitieke pressie op de Baltische regio vanuit Rusland.

De drie Noordse landen in de EU (Denemarken, Zweden en Finland) vertonen zekere culturele en maatschappelijke overeenkomsten met Nederland. Ze zijn betrouwbare EU-bondgenoten inzake naleving van regels, economische discipline, de interne markt, innovatie en de begroting; ook zij zijn licht ontheemd door het Britse vertrek. Blijkens onderzoek van de *European Council on Foreign Relations* (ECFR) behoren Zweden en Nederland tot de landen die het vaakst meestemmen met het VK in de Raad.<sup>28</sup>

24 IOB Evaluatie (2014), p. 25.

25 Fraser Cameron, 'The Future of Europe: Integration and enlargement', Taylor and Friends Ltd. (2004), p. 2.

26 Zie: <[http://www.ecfr.eu/publications/summary/the\\_invisible\\_web\\_from\\_interaction\\_to\\_coalition\\_building\\_in\\_the\\_eu\\_7289](http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_invisible_web_from_interaction_to_coalition_building_in_the_eu_7289)>.

27 Zie: <[www.parool.nl/buitenland/oprichters-eu-beraden-zich-over-brexit~a4327660/](http://www.parool.nl/buitenland/oprichters-eu-beraden-zich-over-brexit~a4327660/)>.

28 Zie: <[www.ecfr.eu/publications/summary/the\\_invisible\\_web\\_from\\_interaction\\_to\\_coalition\\_building\\_in\\_the\\_eu\\_7289](http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_invisible_web_from_interaction_to_coalition_building_in_the_eu_7289)>.

### *De Visegrád*

De Visegrád-groep bestaat uit de vier Midden-Europese lidstaten Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije en wordt ook wel de 'V4' genoemd. De vier voelen zich cultureel, religieus en historisch met West-Europa verwant, maar bevonden zich tijdens de Koude Oorlog aan de oostelijke, Sovjetzijde van het IJzeren Gordijn.<sup>29</sup>

De Visegrád-samenwerking kenmerkt zich door periodieke bijeenkomsten van vertegenwoordigers, onder een roulerend voorzitterschap. Zo ontmoeten de vier regeringsleiders elkaar jaarlijks.<sup>30</sup> De groep deelt standpunten over asiel- en migratiebeleid en over klimaat en energie. De leden streven naar verbetering van contacten met omringende landen en andere partners. Nederland verschilt van mening met de V4 over onder meer migratie, maar op economisch gebied zijn er wel aanknopingspunten voor coalitievorming. Wel kan de bijzonder zorgelijke ontwikkeling van de democratische rechtsstaat in Polen en Hongarije, waarop onder meer de Commissie en het Europees Parlement met kracht en regelmaat wijzen, mogelijke samenwerking bemoeilijken.<sup>31</sup> Ook de AIV heeft in een recent advies nadrukkelijk zijn zorgen over de erosie van de democratische rechtsstaat in beide landen uitgesproken.<sup>32</sup>

### **1.2.2 Thema-specifieke coalities**

Thema-specifieke coalities verbinden medestanders op specifieke onderwerpen en beleidsterreinen. De betreffende groep is niet permanent gezamenlijk actief, maar gaat wel een gestructureerde samenwerking op een specifiek dossier op de agenda aan en onderscheidt zich zo van ad hoc-samenwerking.<sup>33</sup> Hieronder een beknopte schets van enkele thema-specifieke coalities waarvan Nederland deel uitmaakt. Een aantal komt terug in de hoofdstukken over de diverse beleidsdomeinen en de meerjarenbegroting.

### *De nettobetalers*

De 'nettobetalersgroep' is een thema-specifieke coalitie die afgelopen jaren bestond uit Duitsland, Zweden, België, Luxemburg, Denemarken, Frankrijk, Oostenrijk, het VK en Nederland.<sup>34</sup> De naam verwijst naar hun gemiddeld hoogste afdracht aan de Europese begroting.<sup>35</sup> Met het vertrek van het VK en mogelijke verschuivingen in de begroting zal de samenstelling van de groep waarschijnlijk veranderen. De groep verenigt zich rond standpunten op het terrein van de EU-begroting, gericht op beperking

29 Voor een analyse uit de Koude Oorlog, zie het essay van Milan Kundera, 'Un Occident kidnappé, ou la tragédie de l'Europe centrale', *Le Débat* (1983) n° 27.

30 Zie: <[www.visegradgroup.eu/about/aims-and-structure](http://www.visegradgroup.eu/about/aims-and-structure)>.

31 In een zeer recente uitspraak van het Hof van Justitie (ECLI:EU:C:2018:586) is geoordeeld dat de uitvoering van een Europees Aanhoudingsbevel kan worden tegengehouden wegens de risico's voor een eerlijk proces als gevolg van de aantasting van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Polen.

32 Zie hierover ook AIV, advies nr. 104, 'De wil van het volk: Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa', Den Haag, juni 2017.

33 IOB Evaluatie (2014), p. 44.

34 Zie: <[www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/50/nederland-deze-eeuw-grootste-nettobetalers-van-de-eu](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/50/nederland-deze-eeuw-grootste-nettobetalers-van-de-eu)>.

35 Zie: <[http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm)>.

van ieders nettobijdrage en een evenwichtiger verdeling van de opdrachten. Overleg tussen 'nettobetalers' vindt regelmatig plaats tussen ambtenaren uit hoofdsteden en medewerkers van de respectieve Permanente Vertegenwoordigingen.<sup>36</sup> Ambtelijk vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën van Nederland, Denemarken, Zweden, het VK en Duitsland komen tevens regelmatig bijeen onder de naam 'Noordwijkgroep'.

#### *De Kopenhagengroep*

De Kopenhagengroep is een samenwerking op het terrein van financieel en mededingingsbeleid. De groep pleit voor minder overheidsbemoeienis en marktregulering en meer marktliberalisering. De groep bestaat uit het VK, Nederland, Finland, Zweden, Denemarken, Estland, Litouwen, Tsjechië en Ierland. Twee à drie keer per jaar vindt ambtelijk overleg plaats, vaak en marge van EU-vergaderingen.<sup>37</sup>

#### *Handelsbeleid*

Nederland maakt deel uit van een losse groep lidstaten die streeft naar vrijhandel. Andere leden zijn Zweden, het VK, Finland, Denemarken, Duitsland, Tsjechië en Estland; ook Oostenrijk, Polen en Ierland schuiven soms aan. De groep vormt een tegenwicht tegen meer protectionistisch ingesteld landen, zoals de zuidelijke lidstaten en (in ieder geval tot recent) Frankrijk.

#### *Ontwikkelingssamenwerking*

Ook op het terrein van ontwikkelingssamenwerking (OS) werken Nederland, Denemarken, Finland, Zweden en het VK vaak samen. Duitsland, Oostenrijk en Ierland voegen zich regelmatig bij deze groep. De institutionalisering vertaalt zich in samenwerking binnen de Raadswerkgroep voor OS en vaste ontbijtsessies van de ministers van OS, voorafgaand aan hun halfjaarlijkse raadsvergaderingen.

#### *Betere wet- en regelgeving*

Nederland is voorstander van betere en eenvoudiger Europese wet- en regelgeving ('better regulation'). Het deelt dit streven met het VK, Zweden, Denemarken, Polen, Tsjechië, Slowakije en de Baltische staten. Regeringsleiders en ministers van Economische Zaken van deze lidstaten zonden meermaals gezamenlijke brieven aan de voorzitters van de Commissie en de Europese Raad om dit onderwerp hoog op de politieke agenda te houden.

#### *Landbouwbeleid*

Inzake het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zijn Nederland, Denemarken, Duitsland, Estland en Zweden in belangrijke mate gelijkgezind. Dit losse samenwerkingsverband streeft naar modernisering en vereenvoudiging van het GLB.<sup>38</sup> Beleidsmedewerkers uit de verschillende landen komen eens in de vier maanden bijeen.<sup>39</sup>

36 IOB Evaluatie (2014), p. 119; Ruse (2013), pp. 115-116.

37 IOB Evaluatie (2014), p. 119.

38 Zie: <[www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vwhlf299q0sr/vinn8zj588xd?ctx=vihfckxm9ut9&start\\_tab0=20](http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vwhlf299q0sr/vinn8zj588xd?ctx=vihfckxm9ut9&sta rt_tab0=20)>.

39 IOB Evaluatie (2014), p. 120; Ruse (2013), p. 118.

### *'Northern Lights'*

Naast de structurele coalities waarvan Nederland onderdeel vormt, neemt het ook deel aan vaste overleggen over de EU-beleidsagenda. Zo vormen Nederland, het VK, Zweden, Denemarken, Finland, Duitsland en Estland de 'Northern Lights Group'. Dit verband richt zich op informatie-uitwisseling in de aanloop naar de Europese Raad, met overleg op het niveau van de 'sherpa's' van de regeringsleiders.

### *Samenvattend*

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat Nederland van diverse vormen van coalities met verschillende landen deel uitmaakt, ad hoc, structureel, territoriaal en thema-specifiek. Tot veel van de thema-specifieke coalities behoren zowel Nederland als het VK. In hoofdstuk II zal nader worden ingegaan op een aantal beleidsdomeinen waarvoor het vertrek van het VK naar verwachting duidelijke gevolgen heeft.

### **1.2.3 Bilaterale relaties van Nederland met Duitsland en Frankrijk**

Als laatste element van het speelveld een enkel woord over de Nederlandse bilaterale relaties met Duitsland en Frankrijk. Dit zijn geen 'coalities' in strikte zin, alleen al omdat deze beide grote EU-lidstaten met *al* hun talrijke burens nauw contact onderhouden, maar voor de Nederlandse positionering na de Brexit wel zeer relevant.

#### *Nederland–Duitsland*

De samenwerking tussen Nederland en Duitsland is intensief en betreft veel onderwerpen, zoals onderwijs, handel, economie, defensie en de uitwisseling van diplomaten. Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelden Nederland en Duitsland gelijke opvattingen op veel terreinen. Aangezien Nederland, anders dan Duitsland, niet 'historisch belast' was, kon Nederland het voortouw nemen of explicieter zijn op bepaalde onderwerpen, zoals de euro, de Europese Centrale Bank of het Stabiliteits- en Groeipact en met standpunten komen die Duitsland door gevoeligheden in andere landen moeilijk zelf naar voren kon brengen.

Na een periode van fricties begin jaren '90 – zowel vanwege de lauwe Haagse reactie op de Duitse hereniging als enkele incidenten ('Solingen') – besloten beide regeringen tot een brede campagne om het negatieve beeld bij te stellen. Zo werd in Amsterdam het Duitsland Instituut opgericht, een journalistenuitwisseling opgezet en ging in 2005 de Nederlands-Duitse conferentie van start, inmiddels Nederlands-Duits Forum geheten. Daarnaast is de oprichting van het Duits-Nederlandse legerkorps in 1995 van eminent belang. Deze initiatieven hebben tot een aanzienlijke verbetering van de relatie met Duitsland geleid.

Pleidoos voor nauwe samenwerking met Duitsland en de Frans-Duitse as zijn geenszins nieuw. In 1994 bepleitte de Adviesraad Vrede en Veiligheid (AVV), een voorganger van de AIV, in het rapport 'Duitsland als partner' een sterkere oriëntatie op Duitsland.<sup>40</sup> Een jaar later sprak de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zich meer specifiek uit voor het zoeken van aansluiting bij de Frans-Duitse as; volgens de WRR is er geen bevredigend alternatief voor versterking van het Europese handelingsvermogen door de versterkte inzet op een EU onder Duits-Franse leiding.<sup>41</sup> Het toenmalige kabinet besloot echter niet tot het zoeken van aansluiting bij de Frans-Duitse as, maar tot het versterken

40 Zie Adviesraad Vrede en Veiligheid, 'Duitsland als partner', Den Haag, 1994.

41 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Stabieleit en veiligheid in Europa: het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid, Den Haag, 1995.

van de bilaterale relaties met beide landen.<sup>42</sup>

In reactie op de krediet- en eurocrisis, en om meer invloed te krijgen op Europese beleidsvorming, besloot het kabinet-Rutte I om nog nauwer met Berlijn samen te werken. Wederzijdse staatsbezoeken, regeringsconsultaties en topontmoetingen sinds 2010 onderstrepen de huidige goede betrekkingen en samenwerking. De mogelijkheden zijn overigens wel begrensd door de voorzichtige Europese politiek van Nederland enerzijds en de Europese ambities van bondskanselier Merkel anderzijds,<sup>43</sup> zoals onderstreept in het Duitse coalitieakkoord tussen CDU, CSU en SPD.

#### *Nederland-Frankrijk*

De samenwerking van Nederland met Frankrijk is van oudsher minder intensief dan die met Duitsland. In 2003 is de Nederlands-Franse Samenwerkingsraad opgericht, het *Initiative franco-néerlandaise*, met als doel versteviging van de bilaterale relaties door nauwere contacten en samenwerking tussen burgers respectievelijk het bedrijfsleven. Gezamenlijke activiteiten vinden afwisselend in Frankrijk en Nederland plaats. Jaarlijks nemen de Franse en Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken deel aan conferenties over Europese kwesties. De samenwerking kreeg een nieuwe impuls dankzij wederzijdse bezoeken van de staatshoofden en regeringsleiders, met onder meer het bezoek op 21 maart 2018 van president Macron aan Nederland.<sup>44</sup> Met Frankrijk heeft Nederland meer inhoudelijke overeenstemming dan soms wordt verondersteld, bijvoorbeeld op het terrein van migratie, buitengrensbewaking en Schengen, en ook betreffende klimaat en innovatie. Ten dele geldt dit ook voor de meerjarenbegroting en de buitenlandpolitiek, bijvoorbeeld inzake uitbreiding. De verschillen van inzicht zijn wellicht het grootst inzake de toekomst van de EMU (waarover meer in hoofdstuk II).

42 Nijhuis, Ton, 'Van betekenisvolle ander naar een van ons: kantelend Duitslandbeeld in Nederland', in 'De Vleugels van de Adelaar', Hanco Jürgens en Ton Nijhuis (redactie), Amsterdam 2017, p. 167.

43 Nijhuis, p. 178.

44 Zie over dit bezoek onder meer: <[https://www.nrc.nl/nieuws/2018/03/21/welk-duracellmannelje-haalt-europa-uit-politieke-verlamming-a1596638?utm\\_source=SIM&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Vandaag&utm\\_content=&utm\\_term=20180323](https://www.nrc.nl/nieuws/2018/03/21/welk-duracellmannelje-haalt-europa-uit-politieke-verlamming-a1596638?utm_source=SIM&utm_medium=email&utm_campaign=Vandaag&utm_content=&utm_term=20180323)>.

## II Mogelijke coalities in beleidsdomeinen

De Britten hebben besloten de EU te verlaten in een tijd van grote internationale en maatschappelijke spanningen. Een tijd waarin EU-lidstaten zich realiseren dat zij meer dan ooit op elkaar zijn aangewezen om de internationale dreigingen het hoofd te bieden. De Verenigde Staten trekken zich meer en meer op zichzelf terug. De EU-lidstaten kunnen alleen gezamenlijk gewicht in de schaal leggen en invloed uitoefenen. Ze zijn ook op elkaar aangewezen doordat de vergaande Europese integratiestappen de facto in een Europese lotsgemeenschap hebben geresulteerd. Een Europese lotsgemeenschap met gedeelde kwetsbaarheden, die gemeenschappelijk handelen vereist, bijvoorbeeld om de buitengrenzen te bewaken, of in gezamenlijkheid te reageren op de handelsoorlog die president Trump momenteel ontketent. Een Europese lotsgemeenschap omvat ook een manier van leven, gebaseerd op de beginselen van de democratische rechtsstaat, goed bestuur, een sociale markteconomie en een seculiere samenleving.

De EU-lidstaten zijn zich mede door de Brexit bewust geworden van het feit dat ter vermindering van maatschappelijke spanningen een nieuwe balans nodig is tussen het realiseren van economische vrijheden enerzijds en een beschermende rol van de Unie anderzijds. De afgelopen jaren hadden inwoners van de EU niet zelden het gevoel dat vergaande Europese rechterlijke uitspraken of gebrekkige Europese regelgeving het vermogen van lidstaten om hun burgers te beschermen juist ondermijnen. De opdracht voor de Unie is om de gewenste manier van leven in de lidstaten te helpen beschermen en ontplooiën. Deze nieuwe balans tussen economische vrijheden enerzijds en bescherming anderzijds heeft consequenties voor de inrichting van de interne markt en bijna alle beleidsterreinen van de Unie.

Zo kan het gebeuren dat tegelijkertijd binnen de EU een intens gesprek plaatsvindt over 'hoe verder zonder de Britten' en 'hoe verder met Europa'. De AIV meent dat beide vraagstukken nauw met elkaar samenhangen. Beantwoording van de vraag welke coalities Nederland moet aangaan na de Brexit vereist reflectie op de Nederlandse inzet in het veranderende Europa. Daartoe zijn de volgende vragen in dit hoofdstuk leidend:

1. Welke dynamiek verwachten we in de komende jaren? Welke invloed kunnen externe factoren (bijv. de gewijzigde trans-Atlantische verhoudingen, toenemende dreigingen rond de EU) en interne factoren (bijv. nieuwe initiatieven van Frans-Duitse zijde) hebben op de ontwikkelingen?
2. Wat zijn de Nederlandse ambities en belangen? Wat staat er voor Nederland op het spel?
3. Wat zijn de gevolgen van het vertrek van het VK voor het speelveld? Wat zijn de gevolgen voor Nederland?
4. Welke coalities liggen voor Nederland in de toekomst voor de hand?

Beleidsdomeinen worden besproken in min of meer 'historische' volgorde, beginnend met de oorspronkelijke interne markt en aanpalende beleidsterreinen en – via de euro – lopend naar latere prioriteiten van buitenlandpolitiek en defensie, binnenlandse veiligheid en asiel en migratie.

## II.1 Interne markt en economische modernisering

Een goed functionerende interne markt is de spil van het Europese project. Het doel van de interne markt is meer welvaart voor de Europese burgers, door goederen, diensten, kapitaal en personen vrij te laten bewegen door de hele Unie. Dat biedt producenten minder barrières en gelijke kansen op de markt en brengt consumenten meer keuze, betere kwaliteit en lagere prijzen. Een grotere markt betekent ook meer mogelijkheden voor specialisatie, benutting van schaalvoordelen en efficiëntere productie.

De welvaartswinst van de interne markt is groot, maar verschilt per land en niet iedereen profiteert in gelijke mate. Bijna een kwart van de EU-bevolking riskeert armoede of sociale uitsluiting, zo blijkt uit cijfers uit 2016.<sup>45</sup> Acht op de tien Europeanen vinden dat een vrijemarkteconomie hand in hand moet gaan met hoge niveaus van sociale bescherming en zien werkloosheid en sociale ongelijkheid als een van de belangrijkste uitdagingen voor de Unie.<sup>46</sup>

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie-Juncker zich voorgenomen de interne markt niet alleen verder te verdiepen maar ook eerlijker te maken. ‘Sociale rechtvaardigheid en arbeidsrechten’ dienen ‘wezenskenmerken’ te zijn van de interne markt, aldus de Commissie in haar werkprogramma.<sup>47</sup> Het Nederlandse kabinet wil eveneens dat een diepere en eerlijker interne markt de kern vormt van de toekomstige strategie voor de Europese Unie. Bij ‘verdieping’ denkt het kabinet onder andere aan het versterken van de digitale interne markt en digitale innovatie. Met het oog op een ‘eerlijker’ interne markt wil het kabinet onder meer een betere handhaving van bestaande regels. Volgens het kabinet spelen veel illegale praktijken zich af in grensoverschrijdende situaties en vraagt dit om een gemeenschappelijke aanpak.<sup>48</sup> Een eerlijker interne markt gaat volgens de AIV ook over een goede balans tussen economische belangen en sociale overwegingen, zoals fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden voor iedereen. De inrichting van de interne markt en het Europese sociaal beleid tezamen moeten bijdragen aan het vermogen van de lidstaten om een sociale markteconomie te waarborgen in tijden van globalisering, in plaats van dat vermogen te ondermijnen.

De primaire verantwoordelijkheid voor de vervolmaking van de interne markt ligt bij de Raad voor Concurrentievermogen, maar ook de Europese Raad speelt een belangrijke rol. Deze laatste stuurt jaarlijks op de voortgang en versterking van alle aspecten van de interne markt en heeft zich gecommitteerd om de verschillende interne marktstrategieën (onder andere voor de digitale interne markt) eind 2018 af te ronden. Dit vraagt wel van de Raad voor Concurrentievermogen tijdig overeenstemming te bereiken over deze strategieën.

45 Zie: <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7695750/3-17102016-BP-EN.pdf/30c2ca2d-f7eb-4849-b1e1-b329f48338dc>>.

46 Zie: <[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_nl.pdf)>, p. 20.

47 Zie Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Werkprogramma van de Commissie voor 2018*, Straatsburg, 24.10.2017, COM(2017) 650 final, p. 5.

48 Zie Staat van de Europese Unie 2018, Kamerstuk 34841, nr. 1, pp. 7-8.

Nederland maakt deel uit van een kern van lidstaten die doorgaans voorstander zijn van verdieping van de interne markt. Bondgenoten zijn Ierland, Zweden, Finland, Denemarken, Tsjechië, Estland en vanouds het VK. Het vertrek van het VK betekent een verlies van stemgewicht voor deze coalitie. Op het voor de interne markt belangrijke terrein van *better regulation* is er een grote coalitie van 23 van de 28 lidstaten. Het VK was daarbinnen een belangrijke speler, maar de Brexit verzwakt deze coalitie slechts in beperkte mate.

Het blok dat stappen ter vervolmaking van de interne markt vaak tegenhoudt, bestaat uit landen als Duitsland, Frankrijk en België. Dat heeft vooral te maken met gevestigde belangen in die landen en met het feit dat Duitsland en Frankrijk als grote lidstaten zelf al een relatief grote 'binnenmarkt' hebben. De voorvechters van verdieping van de interne markt zullen na de Brexit meer landen aan zich moeten binden om voldoende invloed te hebben in de Raad. Kandidaten zijn Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Luxemburg, Slovenië en Kroatië, die relatief gelijkgezind zijn. Verschillende Oost- en Zuid-Europese landen, waaronder ook Spanje, zien verdieping van de interne markt als een mogelijkheid voor verdere economische convergentie.

In de praktijk blijkt dat de precieze samenstelling van coalities nogal eens verschilt per interne-marktdossier, afhankelijk van de belangenconstellatie. Daar waar Nederland in het algemeen voorstander is van meer marktwerking, heeft Nederland in het telecom-dossier de bescherming van de belangen van in Nederland grote, maar in Europees verband relatief kleine telecomaandbieders bepleit.

Hoe een specifieke belangenconstellatie doorwerkt in coalitievorming zien we ook bij de *digitale interne markt*. De wetsvoorstellen en initiatieven op dit prioriteitsdossier van de Commissie-Juncker beogen: een betere toegang van consumenten en bedrijven tot digitale goederen en diensten, een omgeving waarin digitale netwerken en diensten goed gedijen en maximalisering van het groeipotentieel van de digitale economie. De vier grote lidstaten Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje hebben zich afgelopen jaren weinig enthousiast getoond voor eenmaking van de digitale economieën, uit vrees dat de groei van de digitale economie ten koste gaat van hun traditionele maakindustrie. Het Nederlandse kabinet ziet digitalisering daarentegen als een kans voor hogere economische groei en vindt dat regelgeving digitalisering niet onnodig mag belemmeren. Door Europese samenwerking en integratie kan Europa vooroplopen in de modernisering van de economie. Voor de Noordelijke en Baltische lidstaten, Ierland en Tsjechië die dit Nederlandse standpunt delen, is het vertrek van het VK, dat zich op hetzelfde standpunt stelt, dan ook een tegenslag.

Om verdere verdieping van de interne markt te bereiken bepleit de AIV een Nederlandse koers die niet alleen inzet op meer marktwerking per dossier, maar die ook een verbinding legt tussen verschillende dossiers door een strategische keuze voor modernisering van de Europese economie. Voor zo'n koers dienen zich nieuwe coalitiepartners aan. Zo brengt het aantreden van president Macron dynamiek op digitaal terrein. Macron beloofde in zijn verkiezingscampagne de digitale wereld te omhelzen omdat hij mogelijkheden ziet voor een 'revolutie van start-ups'. Die ambitie resoneert ook in het nieuwe Duitse regeerakkoord. Nu de bakens verschuiven kan Nederland invloed uitoefenen op de Europese koers door aansluiting te zoeken bij de Frans-Duitse dialoog. Naast het Frankrijk van Macron tonen ook de Beneluxpartners en Polen zich gelijkgezind, waarmee Nederland mogelijkheden heeft om een moderniseringscoalitie te smeden inzake de digitale interne markt.

Een Nederlandse moderniseringskoers kan ook op het terrein van het *industriebeleid* op nieuwe coalitiepartners rekenen. De Europese industrie heeft te maken met toenemende



concurrentie op de wereldmarkt, waar een aantal grote niet-Europese landen zijn industrie beschermt. Om mondiaal te kunnen concurreren, moet Europa hier iets tegenoverstellen. In plaats van mee te gaan in toenemend protectionisme zet Nederland in op investeringen in een toekomstgerichte Europese industrie. Digitalisering en verduurzaming – bijvoorbeeld door decarbonisering van productieprocessen – hebben prioriteit. Deze koers heeft de steun van de Beneluxpartners en Duitsland. Op dit gebied zijn ook Frankrijk en Polen voorstander van modernisering, evenals Spanje.

Resumerend zien we op het terrein van de interne markt door het vertrek van het VK een verzwakking van de klassieke marktliberaliseringscoalitie. Waar Nederland echter met een visie komt op modernisering van de Europese economie die verder gaat dan louter marktliberalisering – waarin innovatie, digitalisering en verduurzaming centraal staan – zijn er in de visie van de AIV interessante nieuwe coalities te vormen met de Beneluxpartners, Frankrijk, Duitsland, Polen en Spanje.

## **II.2    Gemeenschappelijke handelspolitiek**

Het economisch potentieel van de EU is sterk verbonden met de externe dimensie van de interne markt, te weten de gemeenschappelijke handelspolitiek. De gemeenschappelijke handelspolitiek omvat autonome maatregelen, die de Unie eenzijdig neemt (tariefwijzigingen, uitvoerpolitiek, handelsbeschermingsmaatregelen) en zogenaamde conventionele maatregelen, die in afspraak met derde landen of internationale organisaties worden getroffen. Het afsluiten van handelsakkoorden met derde landen heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen, hetgeen de economische en tegelijk de buitenlandpolitieke positie van de Unie versterkt.

De gemeenschappelijke handelspolitiek is op grond van art. 3 VWEU een exclusieve bevoegdheid van de Unie. Deze bevoegdheid is met opeenvolgende verdragswijzigingen uitgebreid en bevestigd door een ruime interpretatie door het Hof van Justitie van de EU. Van meet af aan heeft de Commissie een doorslaggevende rol gespeeld in de beleidsvorming en -uitvoering op dit terrein, zoals neergelegd in art. 207 VWEU. Het bevorderen van internationale vrijhandel is voor de Commissie de leidraad. Nederland en het VK hebben deze benadering steeds actief ondersteund. Met het vertrek van het VK uit de Unie verliest Nederland dus een bondgenoot op dit beleidsdomein. De gevolgen in de praktijk lopen uiteen.

Wat de conventionele handelspolitiek betreft, streeft de Commissie vanouds consensus na bij de vaststelling door de Raad van onderhandelingsmandaten voor zowel multilaterale als bilaterale akkoorden. Ten aanzien van 'EU-only'-akkoorden (die niet door de lidstaten afzonderlijk worden geratificeerd) kan in principe met gekwalificeerde meerderheid in de Raad worden besloten. Desondanks is het streven alle lidstaten aan boord te houden, aangezien de gevolgen van deze akkoorden ingrijpend zijn. Hoogoplopende debatten over het *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP)-akkoord met de Verenigde Staten (aan beide zijden gestrand op publieke bezwaren) en het *Comprehensive Trade and Investment Agreement* (CETA) met Canada (wel gesloten maar nog niet volledig geratificeerd) toonden die maatschappelijke gevoeligheid. Momenteel staan nieuwe onderhandelingen op stapel met Australië en Nieuw-Zeeland. Lopende onderhandelingen zijn er met onder meer Japan, Singapore en Mercosur. In geen van deze gevallen zal het vertrek van het VK een spaak in het wiel steken. Ook vanuit de zuidelijke lidstaten in de EU is er doorgaans steun voor vrijhandel. Daarbij wordt er doorgaans een oplossing gevonden voor gevoelige sectoren zoals vlees.

Inzake handelsbeschermingsmaatregelen zal het vertrek van het VK meer invloed hebben. De EU kan extra invoerrechten opleggen wanneer Europese producenten schade ondervinden van concurrentie van producten die tegen dumprijzen op de Europese markt worden aangeboden of die concurrentievoordeel ontleen aan subsidies in het exportland. De verdedigingsinstrumenten van de Unie zijn gebonden aan de regels en voorwaarden die de *World Trade Organization* (WTO) ter zake stelt.

Als kleine, open economie is Nederland traditioneel terughoudend met de inzet van handelsdefensieve maatregelen. Nederland heeft vanwege zijn grote verwerkende industrie baat bij lage invoerrechten. Het midden- en kleinbedrijf (mkb) met zijn vele kleine importeurs hecht grote waarde aan voorspelbaarheid en dus aan nakoming van afspraken die in WTO-verband worden gemaakt. De standpunten binnen de Unie ten aanzien van antidumpingmaatregelen liggen nogal eens ver uiteen. Sommige lidstaten pleiten voor zo hoog mogelijke antidumpingrechten ter bescherming van hun industrie. Andere lidstaten zoals Nederland, Zweden, Finland, Denemarken, Duitsland, Tsjechië, Estland en het VK zijn voorstander van een liberaal handelsbeleid. Om te voorkomen dat het vertrek van het VK tot een meer protectionistische koers leidt, zijn Spanje, Oostenrijk en Ierland mogelijk aanvullende coalitiepartners.<sup>49</sup> De protectionistische koers en de invoertarieven op Europees staal en aluminium waarvoor de VS in de afgelopen maanden hebben gekozen, is door de Commissie op 20 juni 2018 beantwoord met maatregelen voor tarieven op een aantal specifieke producten.<sup>50</sup> Met de ontmoeting tussen en de gemeenschappelijke verklaring van president Trump en Commissievoorzitter Juncker op 25 juli 2018 lijkt een handelsoorlog tussen de VS en de EU, in ieder geval voorlopig, afgewend.<sup>51</sup>

Het denken over een meer beschermende rol van Europa maakt dat ook op een andere manier naar buitenlandse investeringen in Europa wordt gekeken. De internationale politieke economie en geopolitieke machtsverhoudingen zijn met de groeiende machtspositie van China zodanig aan het veranderen dat een nieuwe appreciatie van de aanzienlijke Chinese investeringen in Europa aan de orde is. Landen uit het traditionele vrijhandelskamp, zoals de Noordse landen, zijn bevreesd dat de Unie hiermee te veel de protectionistische kant opgaat. Vanuit hun perspectief is het vertrek van het VK, dat tot de grootste ontvangers van Chinese investeringen behoorde, een verlies. De Europese Commissie draagt uit niet protectionistisch te willen zijn, maar evenmin naïef over de Chinese kooplust en de potentiële toekomstige gevolgen daarvan. Het zogenaamde '16 + 1' samenwerkingsinitiatief tussen China en Centraal- en Oost-Europese landen kent inmiddels regelmatige ministeriële bijeenkomsten.<sup>52</sup> Het ontgaat de overige lidstaten niet dat het perspectief van Chinese miljardeninvesteringen in de Hongaarse en Griekse infrastructuur het standpunt van deze landen in Brussel beïnvloedt. Zo wordt het Hongaarse en Griekse aandringen op een milde Europese reactie op de internationale terechtwijzing van het Chinese optreden in de Zuid-Chinese Zee algemeen geïnterpreteerd in de context van de ligging van Hongarije en Griekenland aan de Nieuwe Chinese Zijderoute.

49 Zie 'Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie', Clingendael Publicatie, juni 2016, p. 29.

50 Zie: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4220\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4220_en.htm)>.

51 Zie: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-18-4687\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4687_en.htm)>.

52 Zie hierover ook: <<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/07/05/china-krijgt-meer-grip-op-europa-a1609076>>.

Ook het optreden van Duitsland en Frankrijk in deze kwestie toont een strategische blik op buitenlandse investeringen. Hoewel beide landen tot de grootontvangers van Chinese investeringen behoren, dringt president Macron aan op Europese actie. Ook Nederland doet er volgens de AIV goed aan een geïntegreerde strategie ten aanzien van China te ontwikkelen. Met het wetsvoorstel van het kabinet-Rutte II om strategische belangen in de telecomsector te beschermen, geeft het Nederlandse kabinet er blijk van deze dimensie te zien.<sup>53</sup> Nederland spant zich daarnaast in om goede contacten te onderhouden met Oost-Europese lidstaten als Roemenië, Polen en de Baltische staten om te voorkomen dat de 16 + 1 samenwerking een wig drijft binnen de Unie. Deze landen beseffen dat de economische relatie met de EU onvergelijkbaar is met de Chinese investeringen. Maar de Chinese belangstelling komt het Hongarije van Viktor Orbán politiek gelegen.

### II.3 De sociale dimensie

Hoewel de eerste Europese verdragen uit de jaren vijftig sociale bepalingen kennen, heeft de creatie van een interne markt centraal gestaan in het Europese project en veel minder de sociale dimensie. Er ontstond een arbeidsdeling: Europese wetgeving richtte zich op het openen van markten, terwijl tegelijkertijd op nationaal niveau sociale bescherming werd ingericht. De eerste decennia lukte dit samenspel wonderwel: mede dankzij de Europese integratie gingen de economische inhaalbewegingen van sociaaleconomisch minder ontwikkelde lidstaten en de uitbouw van nationale welvaartsstaten samen; zowel de ongelijkheid *tussen* als *binnen* lidstaten nam af.

Sinds een tiental jaren neemt de ongelijkheid binnen Europese welvaartsstaten echter toe en met de crisis van 2008 ook die tussen lidstaten, met name in de eurozone; de 'convergentiemachine' is gestokt.<sup>54</sup> Zeker in lidstaten die om hun euro-lidmaatschap te behouden in sociale voorzieningen moesten snoeien, klonk de roep om een 'socialer' Europa. Ook dit stelt de vraag naar de arbeidsdeling tussen Europese integratie enerzijds en nationale welvaartsstaten anderzijds in een nieuw licht.

De verantwoordelijkheid voor sociaal beleid en werkgelegenheid ligt momenteel voornamelijk bij de nationale overheden. Zij hebben de bevoegdheid voor zaken als minimumloon, onderwijs en sociale zekerheid. De meeste lidstaten willen dat zo houden. Sociaal beleid is een terrein waarop de EU het optreden van de lidstaten enkel kan ondersteunen, coördineren of aanvullen.<sup>55</sup> Het verdrag vraagt lidstaten te streven naar een hoog niveau van werkgelegenheid, passende sociale bescherming, bestrijding van sociale uitsluiting en een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid, onder andere voortbouwend op eerdere ervaringen via *benchmarking* en de uitwisseling van *best practices*.<sup>56</sup> Weerstand tegen bindend Europees optreden op dit terrein hangt samen met de inschatting door verschillende lidstaten dat de sociale

53 Zie: <<https://www.internetconsultatie.nl/telecommunicatie/details>>.

54 Zie Frank Vandenbroucke, 'Sociaal beleid in een muntunie: puzzels, paradoxen en perspectieven', in: *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, 1e trimester 2016, pp. 5-6.

55 Dit onderscheidt het van beleidsterreinen waar de Unie een 'exclusieve' bevoegdheid heeft (zoals handel of mededinging) of een met de lidstaten 'gedeelde' (zoals de interne markt).

56 *Benchmarking* en de uitwisseling van *best practices* zijn gebaseerd op de zogenaamde Open Coördinatiemethode, geïntroduceerd door de Lissabon-strategie (2000).

ambities gepaard zouden gaan met ingrijpende institutionele aanpassingen, dan wel met inperking van soevereiniteit en een grotere kans op enigerlei vorm van Europese financiële transfers.

De Commissie-Juncker heeft vanaf haar aantreden in 2015 de sociale dimensie meer prioriteit willen geven met haar inzet op een 'eerlijke en echte pan-Europese arbeidsmarkt'. Met 'eerlijk' bedoelt de Commissie in deze context het gelijk opgaan van de bevordering van het vrije verkeer van burgers met de bestrijding van misbruik en sociale dumping. Daartoe moet arbeidsmobiliteit gebaseerd zijn op duidelijke regels met als basisbeginsel dat iedereen evenveel wordt betaald voor dezelfde baan op dezelfde plek. In zijn eerste Staat van de Unie-speech in 2015 kondigde Juncker aan dat de Commissie hieraan wil bijdragen met een 'Europese pijler voor sociale rechten'.

Tijdens de top in Bratislava in september 2016, waar de 27 lidstaten zich beraadden op de toekomst van de Unie zonder het VK, werd erkend dat een koersverandering nodig is om het gebutste vertrouwen in de Europese integratie te herstellen en verdere uittredingen van lidstaten na de Brexit te voorkomen. Die koersverandering wordt gezocht in een nieuw evenwicht tussen het Europa van de economische vrijheden en het Europa dat beschermt. In de slotverklaring van de top in Bratislava benoemden de regeringsleiders en staatshoofden de urgentie om iets te doen aan de economische en sociale onzekerheid van Europese burgers.<sup>57</sup> Op de 'sociale top' in het Zweedse Göteborg in november 2017 gaf de Europese Raad hier gevolg aan met de oprichting van de Europese pijler van sociale rechten. Hierin zijn het recht op werk, billijk loon en sociale bescherming opgenomen.<sup>58</sup>

Tijdens de top van Göteborg bleek sprake van een nieuw engagement aangaande de sociale dimensie. Dat had te maken met de inzet op 'het Europa van de bescherming', maar ook met het aanstaande vertrek van de Britten. Het VK heeft namelijk in veel zaken betreffende het sociale domein op de rem gestaan, of als het niet anders ging, voor *opt-outs* gekozen. Het VK verzette zich tegen Brusselse bemoeienis met nationale sociale wetgeving en wees Europese sociale maatregelen af vanwege de mogelijk hogere kosten die deze voor het VK zouden kunnen impliceren.

Met het vertrek van de Britten zal het verzet tegen Europese sociale standaarden waarschijnlijk afnemen. Nederland is vanouds voorstander geweest van het creëren van een gelijk speelveld tussen lidstaten, waarbij de Nederlandse sociale standaarden min of meer als richtinggevend worden beschouwd. Verschillen tussen lidstaten in de omvang van hun welvaartsstaat en in allerlei gerelateerde sociale standaarden (arbeidsduur, arbeidsomstandigheden, ontslagregels, minimumloon) zouden kleiner moeten worden. Ook andere EU-lidstaten met een relatief sterke welvaartsstaat, zoals de Noordse landen, Duitsland, Oostenrijk, België en Luxemburg, nemen deze positie in. Daarbij valt aan te tekenen dat het optrekken van de Europese sociale standaarden tot dat hoge niveau niet alleen een sociaal doel dient, maar ook de concurrentiepositie versterkt van bedrijven uit deze sterke welvaartsstaten. Het offensief van het kabinet-Rutte II voor herziening van de detacheringsrichtlijn en de coalities die in dat kader zijn gevormd, vloeien uit deze posities voort. De Nederlandse inzet week hier af van de Britse – het VK onthield zich uiteindelijk van stemming – en Nederland koos voor een coalitie langs de Frans-Duitse as.

57 Zie: <<http://www.consilium.europa.eu/media/21239/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-nl.pdf>>.

58 Zie voor het verslag van deze top Kamerstuk 21501-31, nr. 462.

Op de keper beschouwd was het West-Europese initiatief tot aanpassing van de detacheringsrichtlijn vooral bedoeld om concurrentie op basis van verschillen in arbeidsvoorwaarden en loonniveau tussen West- en Oost-Europese lidstaten te verminderen. Hoe en in welke mate landen zich ook willen engageren voor een meer Europees sociaal beleid op andere terreinen dan een gelijk speelveld voor werknemers en bedrijven zal de komende jaren moeten blijken. De weerstand van de lidstaten tegen het toekennen van meer bevoegdheden aan de EU op dit terrein blijft groot. Göteborg is ook niet uitgemond in harde besluiten over de taakverdeling tussen de lidstaten en de Europese Commissie met betrekking tot de realisatie van de sociale pijler.

Het kabinet Rutte-III stelt in de Staat van de Europese Unie 2018 dat het een actieve rol wil spelen in de discussie over een sociaal Europa: 'Versterking van de sociale dimensie van Europa is een cruciaal onderdeel van de toekomst van de EU, en het verdiepen van het draagvlak voor de Unie. Dit sluit aan bij de inzet van het kabinet om te werken aan een EU die beter beschermt, presteert en handelt met inachtneming van de eigen principes en regels en nadrukkelijker aandacht schenkt aan het bieden van perspectief aan degenen die negatieve gevolgen van vrij verkeer en globalisering ondervinden, zoals tijdens de informele top in Bratislava is overeengekomen.'<sup>59</sup> Nederland is vooral actief op het terrein van grensoverschrijdende fraudebestrijding. Om deze reden staat het kabinet positief tegenover het voorstel van de Commissie voor de oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit en de invoering van een Europees sociale-zekerheidsnummer. Ook hiervan was het VK geen voorstander.

Waar het VK de positie op het ene uiterste inneemt, zit Frankrijk op het andere uiterste. Het land houdt al jaren een pleidooi voor meer aandacht op Europees niveau voor werkgelegenheid. Frankrijk bepleit een EU-fonds (een stabilisatiefonds) waaruit werkloosheidsuitkeringen kunnen worden betaald, een idee dat onlangs ook steun kreeg van de nieuwe Duitse minister van Financiën Scholz (SPD).<sup>60</sup> Idee erachter is dat sommige landen meer last hebben van asymmetrische schokken dan andere en dat op die wijze de kosten beter gespreid worden over de hele EU. Het kan ook gaan om initiatieven om werklozen terug te begeleiden naar de arbeidsmarkt, waarbij aangesloten zou kunnen worden bij de bestaande regionale structuurfondsen.

Voor het Nederlandse kabinet zijn deze Franse plannen voor een stabilisatiefonds een brug te ver. Nederland is terughoudend om op sociaal terrein nationale bevoegdheden over te dragen aan de EU vanuit de vrees dat een dergelijke overheveling van fondsen uiteindelijk kan uitmonden in Europese regelingen, bekostigd naar draagkracht. Nederland is tot een dergelijke transferregeling vooralsnog niet bereid.

Al met al liepen de posities van Nederland en het VK de afgelopen jaren zodanig uiteen op sociaal terrein dat het vertrek van de Britten hier geen verlies betekent. Op het continuüm waarop het VK en Frankrijk de extreme posities innemen, zit Nederland ongeveer in het midden. Waar het om coalitiepatronen gaat is er op het sociale terrein lang sprake geweest van gelegenheidscoalities, waarbij overeenkomstige sociale stelsels vaak aanleiding waren om samen op te trekken. De *EU coalition explorer* van ECFR laat ten aanzien van het Europese sociale beleid een zekere voorkeur van Nederland zien voor de

59 Staat van de Europese Unie 2018, Kamerstuk 34841, nr. 1, p. 8.

60 Zie: <<http://www.spiegel.de/plus/olaf-scholz-deutschland-hat-eine-besondere-verantwortung-a-00000000-0002-0001-0000-000157769163>>.

Noord-Europese en Baltische lidstaten, boven de landen in Zuid-Europa (naast Frankrijk ook Italië en Portugal) die de meest beschermende positie innemen. Met de stemming over de herziening van de detachingsrichtlijn zijn wat duurzamere coalities gesmeed. Nederland werkt bijvoorbeeld veel samen met Zweden en houdt intensief contact met Duitsland en Frankrijk. Ook de Benelux beschouwt zichzelf als een voorportaal voor het bespreken van sociale zaken.

Hoewel de Oost-Europese lidstaten regelmatig een andere positie innemen dan Nederland, investeert Nederland welbewust in relaties met deze landen. Dat leidt tot beter inzicht in hun standpunten, maar soms ook tot aanpassing daarvan. Zo was Roemenië in eerste instantie tegen herziening van de detachingsrichtlijn, maar heeft het land uiteindelijk voor gestemd.

## **II.4 Klimaatbeleid**

De Europese Commissie heeft zich de afgelopen jaren ingespannen om de EU een voortrekkersrol te laten spelen bij de uitvoering van het klimaatakkoord van Parijs. Het streven is de wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot 2°C en zo mogelijk 1,5°C door de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. De EU-lidstaten zetten op het moment in op 40% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030 ten opzichte van 1990.

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' zijn ambitieuze klimaatdoelstellingen opgenomen.<sup>61</sup> Het kabinet ambieert een koploperspositie binnen de EU. Nederland moet dan overigens wel van ver komen; het scoort op de meest recente *Climate Change Performance Index 2018* een bescheiden 34<sup>e</sup> plaats.<sup>62</sup> In de Staat van de Europese Unie 2018 geeft het kabinet aan het klimaatverdrag van Parijs als een doorbraak te zien en er alles aan te doen om de verdragsdoelstellingen te halen.<sup>63</sup> Daarbij zet het kabinet in op een aangescherpte EU-klimaatdoelstelling van 55% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030.

De Brexit betekent het verlies van een medestander in de Nederlandse klimaatambities. Het kabinet zoekt nieuw leiderschap in een coalitie met Frankrijk, getuige ook de speech van premier Rutte voor het Europees Parlement in Straatsburg. Daarin noemde hij Frankrijk expliciet als partner 'to lead the way on this new climate ambition'.<sup>64</sup> Ook Zweden heeft aangekondigd de EU-klimaatambities te willen verhogen. Het is belangrijk ook Duitsland in dit initiatief mee te nemen. Duitsland neemt, onder meer vanwege de afhankelijkheid van Russisch gas en daarmee samenhangend de Nord Stream II pijpleiding van Rusland naar Duitsland, een minder uitgesproken positie in.

Andere potentiële coalitiepartners zijn de 17 landen van de zogenaamde *Green Growth*

61 Zie: <<https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>>, Hoofdstuk 3.1, p. 37 e.v.

62 Zie: <<https://www.climate-change-performance-index.org/country/netherlands>>.

63 Zie Kamerstuk 34 841, nr. 1.

64 Zie: <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2018/06/13/toespraak-minister-president-rutte-over-de-toekomst-van-de-europese-unie-europees-parlement-straatsburg>>.

*Group*.<sup>65</sup> Enkele leden van deze groep bepleiten eerst concrete maatregelen te nemen met het oog op de huidige doelstellingen, alvorens ambitieuzere doelen te stellen. Vooral nog lijken vooral Frankrijk, Zweden, Duitsland, Finland, Portugal en Luxemburg de Nederlandse ambitie van aanscherping te delen.<sup>66</sup>

Aanscherping van de EU-doelstelling vereist in de praktijk consensus binnen de Europese Raad, die hierover waarschijnlijk pas in 2019 of zelfs 2020 een besluit zal nemen. Instemming van het Europees Parlement is ook vereist. Verzet tegen een ambitieuzere Europese doelstelling valt vooral te verwachten van Oost-Europese lidstaten als Polen en Roemenië, die voor hun energievoorziening nog altijd in belangrijke mate afhankelijk zijn van ernstig vervuilende kolenwinning.

Nederland zal ook buiten de Raad naar steun voor het bereiken van zijn doelstellingen moeten zoeken, in het bijzonder binnen het Europees Parlement en de Commissie. Naar verwachting zal binnen deze instellingen brede steun voor de Nederlandse ambities te vinden zijn, zoals onder de EP-leden afkomstig uit bovengenoemde *Green Growth Group*-landen.

Mocht een aangescherpte EU-klimaatdoelstelling onhaalbaar blijken, dan streeft het kabinet naar ambitieuzere afspraken met een kopgroep van gelijkgestemde Noordwest-Europese landen. Parallel aan de inspanningen om de EU-ambities op te schroeven werkt Nederland met gelijkgezinde (buur)landen aan afstemming van beleid om regionaal sneller voortgang te maken.

De AIV steunt de ambitieuze klimaatdoelstellingen van het kabinet, maar wijst erop dat het niet eenvoudig zal zijn ze te halen. Inzetten op nauwe samenwerking, niet alleen met Noordwest-Europese landen als Zweden en Finland, maar zeker ook met Frankrijk, de Benelux en Duitsland, biedt in de visie van de AIV de grootste kans op het verwezenlijken van de Nederlandse doelstellingen. Daarnaast is het zinvol dat Nederland zich richt op onder meer Franse en Duitse leden van het Europees Parlement en op het ambtelijk apparaat van de Commissie, omdat deze instellingen eveneens grote invloed hebben op het eventueel verhogen van de Europese ambities.

## **II.5 Onderzoek en innovatie**

De EU voert een gemeenschappelijk beleid voor onderzoek en innovatie met als doel een dynamische en concurrerende kenniseconomie in Europa te realiseren. De introductie van de EU 2020-strategie in juni 2010 legde de basis voor het achtste Kaderprogramma (2014-2020) met een budget van EUR 80 mld. In dit programma ligt de nadruk op fundamenteel onderzoek, de koppeling met maatschappelijke vraagstukken en op innovatie. Momenteel is het negende Kaderprogramma in ontwikkeling, waarvoor het budget wordt vastgesteld in het nieuwe MFK (zie hoofdstuk III).

<sup>65</sup> Deze groep bestaat uit de EU-lidstaten België, Denemarken, Duitsland, Estland, Frankrijk, Finland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Slovenië, het VK en Zweden en verder uit niet-EU-lidstaat Noorwegen. Zie voor een recent statement van de groep in relatie tot het MFK: <[http://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Europa\\_\\_\\_International/green\\_growth\\_group\\_financing\\_climate\\_action\\_bf.pdf](http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa___International/green_growth_group_financing_climate_action_bf.pdf)>.

<sup>66</sup> Zie: <<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/04/25/west-europese-landen-roepen-op-tot-ambitieuze-klimaatagenda>>.

De afgelopen jaren zijn subsidies voor grensoverschrijdende wetenschappelijke samenwerking aangevuld met instrumenten voor publieke en publiek-private samenwerking. Tevens zijn de Europese Onderzoeksraad (ERC) en het Europese Instituut voor Innovatie en Technologie (EIT) opgericht en instrumenten voor het MKB geïntroduceerd. Ook wordt mobiliteit van studenten en onderzoekers ondersteund.

Het EU-onderzoeksbeleid wordt steeds belangrijker in het licht van de veranderende mondiale krachtsverhoudingen. Het VK is op dit terrein een prominente speler omdat het Britse onderzoekssysteem tot de beste van de wereld behoort in termen van kwaliteit en productiviteit. Britse universiteiten zijn dragers van dit systeem, betekenen zeer veel voor de wetenschappelijke signatuur van Europa en hebben meer dan gemiddeld aansluiting bij de belangrijke onderzoeksinstituten in de VS en in Aziatische landen als China en Japan. Voorts is het VK buitengewoon succesvol in Europese onderzoeksprogramma's. Overigens staan ook de Nederlandse universiteiten en wetenschappelijke instituten wereldwijd hoog aangeschreven; ook zij zijn vaak succesvol in Europese programma's.

De zienswijzen van Nederland en het VK in de discussie over richting en vormgeving van het Europese onderzoeksbeleid lopen grotendeels parallel. Beide landen vinden elkaar in de nadruk op excellentie, het verband met maatschappelijke vraagstukken, de noodzaak van een doelmatig instrumentarium en het belang van innovatie. Het Britse vertrek verzwakt daarom het geluid voor een zakelijke aanpak van de Europese onderzoeksprogramma's.

Wetenschappelijk onderzoek is internationaal sterk verknoopt. Onderzoekers gaan daar waar meerwaarde is voor hun onderzoek en laten zich niet hinderen door landsgrenzen of afstanden. Ook na het vertrek van het VK uit de EU zal wetenschappelijke samenwerking met Britse universiteiten blijven bestaan, zij het dat zij niet langer kunnen profiteren van Europese programma's.

Voor Nederland biedt het vertrek van het VK ook interessante kansen. Het Nederlandse beleid moet zich in de visie van de AIV meer oriënteren op de wetenschapssystemen van Duitsland en Frankrijk. De *Exzellenzinitiative* in Duitsland en de ambitie van president Macron bieden aanknopingspunten voor samenwerking. Een Nederlandse post-Brexit aanpak moet zich daarom primair richten op Duitsland en Frankrijk, gezien het wetenschappelijke gewicht van beide landen. Daarbij geldt dat het VK voortzetting van de wetenschappelijke samenwerking in Europa beoogt, ook na het vertrek uit de EU. Aangezien Nederland als onderzoeksland goed aangeschreven staat, kan Nederland hierin een voortrekkersrol spelen. Daartoe kan Nederland onderzoeken of er ruimte is om Britse universiteiten een Europees bruggenhoofd te bieden in Nederland om zodoende de band met de Britse universiteiten en via hen toegang tot gerenommeerde instituten elders in de wereld te behouden en zo mogelijk te versterken.

## **II.6 De muntunie**

Het VK maakt geen deel uit van de muntunie. Het bedong ooit een *opt-out* voor de invoering van de euro. Op het eerste gezicht heeft het vertrek van het VK uit de EU dus geen gevolgen voor het debat over de verdieping van de eurozone noch voor het effectieve beheer van de bankenunie, als centraal onderdeel van de Economische en Monetaire Unie (EMU).

Toch zijn er twee indirecte gevolgen. Het eerste betreft de (EU-wijde) regelgeving voor de financiële sector. Op dit terrein liet het VK zich altijd sterk leiden door de belangen van de financiële instellingen in de Londense City, die niet te veel gehinderd wilden worden



door Brusselse financiële regelgeving. Het vertrek van het VK biedt dus kansen voor de versterking van deze regelgeving ten gunste van macro-economische stabiliteit, passend bij de beoogde verdieping van de EMU.

Ten tweede verschuift met de Brexit de verhouding tussen eurolidstaten en niet-eurolidstaten, tussen de 19 'ins' en de 8 dan resterende 'outs'. Met het VK verlaat immers de veruit grootste niet-euro-economie de Unie. Landen zoals Denemarken en Zweden (die een juridische respectievelijk een *de facto* EMU-opt-out hebben) of Polen en andere Midden- en Oost-Europese landen kunnen voortaan moeilijker achter de Britse rug schuilen om hun specifieke belangen veilig te stellen. Op middellange termijn is niet ondenkbaar dat behalve de juridische (lidmaatschap is, Denemarken uitgezonderd, een verdragsverplichting) ook de politieke druk op deze landen groter wordt om alsnog tot de eurozone toe te treden. Dit zou vervolgens *binnen* de eurozone de krachtsverhoudingen tussen 'noord' en 'zuid' kunnen doen schuiven en als het tot invoering van de euro in Denemarken en Zweden zou komen, zelfs in voor Nederland gunstige richting. Dit valt evenwel niet op korte termijn te verwachten.

Op korte termijn komt de dynamiek in de muntunie niet van de Brexit maar van initiatieven van president Macron. In zijn Sorbonne-toespraak van 26 september 2017 – twee dagen na de Duitse Bondsdagverkiezingen – zette hij enkele ideeën voor de eurozone uiteen; deels aansluitend bij Commissievoorstellen<sup>67</sup>, en gericht tot de Europese openbaarheid en Duitsland in het bijzonder.<sup>68</sup> Dat land kon echter pas na een lange periode van coalitievorming op de Franse voorstellen antwoorden, bij monde van bondskanselier Angela Merkel op 3 juni 2018 in een interview met de zondagseditie van de *Frankfurter Allgemeine*.<sup>69</sup> Met deze openingszetten van de hoofdrolspelers, die een eerste beslag kregen in de Frans-Duitse Meseberg-verklaring van 19 juni 2018,<sup>70</sup> zijn de parameters voor het eurozone-debat van de komende maanden gegeven.

De 19 landen binnen de eurozone vormen geen homogene groep.<sup>71</sup> Enerzijds pleiten de zuidelijke lidstaten, onder leiding van Frankrijk, voor meer overheidsinvesteringen en een lossere, meer 'politieke' toepassing van Europese regels inzake begrotingsdiscipline. Anderzijds is er in het noorden en oosten van Europa, onder leiding van Duitsland, een groep van voorstanders van een strikte nationale begrotings- en hervormingsdiscipline en van naleving van de overeengekomen regels. Vraag is nu, of de nieuwe Duitse regering hieraan strak zal willen vasthouden dan wel zich meer tegemoetkomend zal opstellen ten aanzien van Frankrijk en de door president Macron gedane voorstellen.

67 Zie voor de Mededeling van de Commissie over verdere stappen op weg naar voltooiing van de EMU d.d. 6 december 2017: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0821>> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0821>>.

68 Zie: <<http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>>.

69 Zie: <<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsaehig-sein-15619721.html>>.

70 Zie: <<https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2018/2018-06-19-meseberg-declaration.html>>.

71 Zie ook 'Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie', Clingendael Publicatie, juni 2016, p. 31.

Onder de lidstaten die steeds hebben gepleit voor strikte begrotingsdiscipline is – op het niveau van de ministers van financiën – een partnerschap ontstaan tussen Nederland, Duitsland en Finland. Deze drie lidstaten worden gezien als *hardliners* inzake begrotingsdiscipline, de vermindering van de staatsschuld en de noodzaak van structurele hervormingen. Tot op heden zijn er niet veel signalen dat de nieuwe CDU/CSU-SPD-coalitie, ondanks de verandering van de minister van Financiën, van deze koers zou willen afwijken.

Als schot voor de boeg brachten op 5 maart 2018, de dag na de uitslag van het interne SPD-referendum over coalitiedeelname, de ministers van Financiën van acht noordelijke EU-lidstaten (Denemarken, Estland, Finland, Ierland, Letland, Litouwen, Nederland en Zweden) een gezamenlijk non-paper uit dat een stevige positie innam over de architectuur van de EMU.<sup>72</sup> Deze coalitie gaf commentatoren aanleiding te spreken van een ‘nieuwe Hanze’. Opvallende elementen in dit non-paper waren dat:

- een sterkere EMU allereerst acties op nationaal niveau vereist, in overeenstemming met de gemeenschappelijke regels;
- daarbij de nadruk moet liggen op initiatieven die kunnen rekenen op publieke steun in de lidstaten;
- de landen expliciete steun uitspreken voor het vervolmaken van de bankenunie;
- zij voorstander zijn van het versterken van het Europees Stabilisatiemechanisme (ESM) en het mogelijk doorontwikkelen naar een Europees Monetair Fonds;
- alle lidstaten van de EU-27 moeten kunnen deelnemen aan discussies over de toekomst van de EMU.

Het non-paper en de latere brief van minister van Financiën Hoekstra met 11 andere EU-lidstaten<sup>73</sup> werd gelezen als rem op al te ambitieuze Franse plannen en op mogelijke steun van de nieuwe Duitse regering. Opvallend is dat de groep, waarvan Nederland de grootste lidstaat is, niet alleen bestaat uit leden van de eurozone, maar ook uit niet-leden Denemarken en Zweden. De geloofwaardigheid van de ‘Hanze-coalitie’ in het euro-debat zou daarom groter zijn als Denemarken en Zweden zich bekendten tot toekomstig euro-lidmaatschap (of zich op punten van stellingname onthielden).

De AIV bepleit een constructieve en open Nederlandse houding ten aanzien van mogelijke Frans-Duitse initiatieven op economisch en monetair gebied, zoals in het AIV-advies over de verdieping en versterking van de EMU uit 2017 is geschetst. Daarin bepleit de AIV om de slagvaardigheid van het bestuur van de EMU te vergroten en om het ESM op termijn en stapsgewijs om te vormen tot een Europees Monetair Fonds (EMF). Een aparte begrotingscapaciteit voor de eurozone kan in de visie van de AIV in beginsel bijdragen tot een grotere schokbestendigheid van de EMU, maar moet daartoe wel aan een aantal uitgangspunten voldoen.<sup>74</sup>

72 Zie: <<https://vm.fi/documents/10623/6305483/Position+EMU+Denmark+Estonia+Finland+Ireland+Latvia+Lithuania+the+Netherlands+and+Sweden.pdf/99e70c41-6348-4c06-8ff8-ed2965d16700/Position+EMU+Denmark+Estonia+Finland+Ireland+Latvia+Lithuania+the+Netherlands+and+Sweden.pdf.pdf>>. De paper sprak ook over het MFK, de Europese meerjarenbegroting.

73 Zie: <<https://fd.nl/economie-politiek/1259304/nederland-en-elf-andere-eu-lidstaten-op-de-bres-tegen-eurozonebegroting>>.

74 AIV, advies nummer 105, ‘Is de eurozone stormbestendig? Over verdieping en versterking van de EMU’, Den Haag, juli 2017.

In algemene zin zet Duitsland, ook in de nieuwe CDU/CSU-SPD-coalitie, zich af tegen het 'zuidelijk' streven naar een transferunie. Dit blijft een rode lijn. Daarbij beroept Berlijn zich in het Frans-Duitse gesprek inderdaad ook op 'noordelijke' coalitiepartners. Nederland speelt hier als informeel aanvoerder van de kleinere, noordelijke lidstaten een nuttige rol. Dit neemt niet weg dat in de Duitse afwegingen in laatste instantie – wanneer het Frans-Duitse conflict op chef-niveau tussen president en bondskanselier ligt – niet enkel financiële maar ook politieke gronden de doorslag kunnen geven. Dit kan zijn om te getuigen van de Duitse gehechtheid aan 'Europa' (zoals in 1989-91 bij de oprichting van de muntunie, in een akkoord tussen bondskanselier Kohl en president Mitterrand) of een koppeling tussen monetaire en buitenlandpolitieke, veiligheids-gerelateerde onderwerpen. Gezien de actuele geopolitieke onzekerheid voor het Europese continent (Trump, Poetin etc.) kan zo'n moment zich opnieuw voordoen. Voor Nederland is het zaak op deze dynamiek voorbereid te zijn en ook die politieke afwegingen, die zeer wel ook in het bredere Nederlandse belang kunnen zijn, serieus te nemen en in het publieke debat actief te benoemen.

Het is duidelijk dat de Bondsrepubliek weinig voelt voor een specifiek en groot budget voor de eurozone. Terwijl in Parijse kringen soms zeer forse bedragen van 2 à 3% van het eurozone-bnp voor een stabilisatiefunctie werden genoemd, hield Merkel het in genoemd interview op '20 à 30 miljard', in te passen in de EU-begroting. Dit komt overeen met een percentage van circa 0,25% van het eurozonebudget. De Europese Commissie sorteerde in mei 2018 op dit compromis voor, door in haar eerste voorstel voor het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 een fonds te voorzien zoals de bondskanselier opperde (zie verder in hoofdstuk 3 over het MFK). Het Franse idee van een 'minister van Financiën' voor de eurozone vindt in Berlijn geen warm onthaal. Wel bepleit ook Duitsland het ESM uit te bouwen tot een 'Europees Monetair Fonds', een 'IMF voor de EU' (EMF), met ruimere kredietmogelijkheden en de mogelijkheid zelf naleving van conditionaliteit in debiteurenlanden te toetsen. Berlijn blijft, net als Nederland, huiverig de bankenunie te voltooien met een gezamenlijk depositogarantiestelsel voor spaarders zolang de risico's onvoldoende zijn teruggebracht, maar gezien de kwetsbaarheid van het Italiaanse bankstelsel is dit een zwakke plek in het 'nee'.

Al met al gaan de stappen in de verdieping van de muntunie die momenteel op Duitse steun kunnen rekenen minder ver dan president Macron graag had gezien. Er bestaat – in lijn met de Nederlandse positie – meer steun voor het verminderen van risico ('discipline') dan voor het delen van risico ('solidariteit'). Toch zal een onderhandelingsdynamiek tussen beide visies ontstaan. Nederland doet er goed aan de eigen opvattingen niet alleen samen met een groep van voornamelijk kleine noordelijke landen, maar ook in het permanente gesprek met Berlijn en Parijs, naar voren te brengen en daarbij oog te houden – en zo nodig aandacht te vragen – voor de geopolitieke context waarin monetaire integratie zijn beslag kreeg en krijgt.<sup>75</sup>

75 Onovertroffen over de wisselwerking van monetaire integratie en geopolitiek blijft het werk van wijlen DNB-directeur André Szász, *De euro. Politieke achtergronden van de wording van een munt* (Amsterdam 2001). In zijn visie was de monetaire unie bij uitstek een politiek project, ingegeven door de noodzaak Duitsland na de val van de Muur in te bedden in West-Europa en de Franse wens om het monetaire overwicht van de D-Mark te beteugelen.

## II.7 Buitenlands beleid en defensie

### GBVB

In het kader van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) proberen de EU-lidstaten ten aanzien van een grote verscheidenheid van internationale kwesties te komen tot gezamenlijke standpunten en, zo mogelijk, tot gezamenlijk optreden. De onderwerpen variëren van de relaties met Rusland en China tot een reeks van multilaterale kwesties zoals ondersteuning van de duurzame ontwikkelingsdoelen, deelname aan vredesoperaties en vermindering van spanningen in het Midden-Oosten. Sinds eind 2010 kent de EU een Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), die wordt geleid door de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid. Deze functionaris heeft tot taak de samenhang en effectiviteit van het beleid van de EU en van de lidstaten te vergroten. De EDEO wordt overigens in de visie van de AIV nog altijd niet voldoende gebruikt, onder meer op het terrein van de consulaire samenwerking en dienstverlening. Een grotere rol voor de EDEO is vooral van belang voor de relatief kleinere lidstaten, die veelal over een kleiner postennet beschikken. Het VK heeft zich altijd tegen een dergelijke rol voor de EDEO op dit terrein verzet, waardoor dit tot dusverre niet van de grond is gekomen. Dit verandert wellicht na de Brexit.

Met betrekking tot het GBVB werd in juni 2016 een *EU Global Strategy*<sup>76</sup> gepresenteerd, die moest dienen als een breed kompas in de toekomst. Als prioriteiten werden onder meer aangewezen:

1. De verzekering van de veiligheid van de EU;
2. de vergroting van de veerkracht van staat en samenleving in de oostelijke en zuidelijke buurlanden en
3. de toepassing van een geïntegreerde aanpak van conflicten.

In algemene zin weerspiegelt het nieuwe strategiedocument de zienswijze dat in een wereld waarin de verhoudingen ruwer zijn geworden de EU zich niet kan veroorloven overwegend te vertrouwen op de instrumenten van *soft power*, zoals internationale diplomatie, instrumenten die in de visie van de AIV versterking verdienen. De Unie dient daarnaast meer te investeren in het arsenaal van *hard power*, zoals het gebruik van militaire en economische middelen.

Blijkens *De Staat van de Europese Unie 2018* hecht het kabinet aan een zo effectief mogelijk GBVB teneinde in het bijzonder de dreiging van terrorisme en irreguliere migratie het hoofd te bieden. Bij de verdediging van gezamenlijke Europese belangen krijgt de stabiliteit in de ring rond Europa bijzondere nadruk.<sup>77</sup> Vanuit verschillende richtingen wordt deze stabiliteit in de visie van het kabinet ondermijnd. Vanuit het oosten door het intimiderende optreden van de Russische Federatie ten opzichte van haar buurstaten. Aan de zuidoostflank heeft de EU te maken met de toenemende concentratie van macht in één hand in Turkije alsmede met gebreken in democratie, goed bestuur en rechtsstaat in de landen op de Westelijke Balkan. Daarnaast worden de politieke en maatschappelijke verhoudingen in Noord-Afrika, het Midden-Oosten en de Golfregio beheerst door

<sup>76</sup> Onder de naam *Gedeelde visie, gemeenschappelijke actie: Een sterker Europa*. Dit document kwam in de plaats van de *Europese Veiligheidsstrategie – een veilig Europa in een betere wereld* uit 2003, dat in 2008 voor het laatst was herzien.

<sup>77</sup> *Staat van de Europese Unie 2018*, p. 9, zie Kamerstuk 34 841, nr. 1.

sociaaleconomische spanningen en scherpe ideologische, religieuze en etnische tegenstellingen. Niet in de laatste plaats woekeren de gewapende conflicten in Syrië en Jemen voort, hebben gewapende milities en criminele organisaties in Libië nog steeds vrij spel en lijkt een oplossing van het Israëlijs-Palestijnse conflict verder weg dan ooit.

Waarvoor zet Nederland zich binnen het brede raamwerk van het GBVB speciaal in en welke EU-partners komen in aanmerking om, al dan niet in ad-hoc-coalities, doelstellingen te helpen realiseren? Een goede basis voor een eerste beantwoording van deze vraag bieden de jaarlijkse *scorecards* van de *European Council on Foreign Relations* (ECFR). Ten aanzien van beleidsterreinen en thema's van het GBVB worden de lidstaten geclassificeerd naar gelang de rol die ze hebben vervuld. Deze rollen zijn: leider, *slacker*<sup>78</sup> en ondersteuner. Beperken we ons tot de jaren 2015 en 2016, dan blijkt dat Nederland in de volgende dossiers een leidende rol heeft gespeeld: de toepassing van sancties tegen Rusland, de versterking van de EU-betrokkenheid bij de landen van de Westelijke Balkan, de verlening van bilaterale bijstand aan de landen die deel uitmaken van het EU-nabuurschapsprogramma, de onderhandelingen met de VS over een TTIP-akkoord, de humanitaire hulp aan vluchtelingen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika en de reactie op de mensenrechtensituatie in China.<sup>79</sup> Dit betekent dat Nederland op deze terreinen actief is geweest, initiatieven heeft genomen en medestanders heeft gezocht. Hieraan moet wel worden toegevoegd dat ook andere lidstaten, in wisselende combinaties, op dezelfde terreinen een leidersrol hebben vervuld. Overigens rijst de vraag of de *ECFR-scorecards* in alle opzichten recht doen aan de Nederlandse inspanningen en ambities. Zo valt het op dat met betrekking tot de algemene inzet voor ontwikkelings- en humanitaire hulp de Nederlandse rol in het jaar 2015 als die van *slacker* wordt aangemerkt. Dat valt in zoverre te betwisten omdat, ondanks de forse bezuinigingen op de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, de inspanningen van Nederland ter grootte van ongeveer 0,5% BBP nog duidelijk boven die van de meeste andere EU-landen uitkwamen.

De AIV veronderstelt dat de bijdragen van Nederland aan het GBVB zich in de toekomst in belangrijke mate zullen (blijven) richten op het streven naar normalisering van de betrekkingen met Rusland, de stabilisatie van de Westelijke Balkan en het wegnemen van de oorzaken van conflicten aan de zuidflank van Europa, met inbegrip van een betere bescherming van de mensenrechten. Voor een politiek van voortzetting van de economische sancties tegen Rusland bestaat binnen de EU nog steeds brede steun. Behalve Nederland staan ook Duitsland, Frankrijk, het VK, Polen, de Baltische staten, Roemenië en Zweden op het standpunt dat de strafmaatregelen niet kunnen worden ingetrokken zolang Rusland doorgaat met zijn ontoelaatbare bemoeienis in Oekraïne. Het vertrek van het VK uit de EU betekent een verzwakking van deze coalitie, omdat de Britse leidersrol van grote betekenis is geweest bij het overeind houden van de sancties tegen Rusland. Aan de andere kant is de coalitie voldoende robuust om zo nodig druk uit te oefenen op landen als Italië, Bulgarije, Griekenland en Hongarije, die ertoe neigen de opheffing van de sancties te bepleiten. Het is denkbaar dat Nederland na het vertrek van de Britten als brug met het VK optreedt om te zorgen voor een zo goed mogelijke afstemming tussen de diplomatie aan beide zijden van het Kanaal.

Het draagvlak onder de lidstaten voor een engagement van de EU met de opbouw van

78 Te vertalen als lijntrekker of plichtverzaker.

79 *European Foreign Policy scorecard 2015*, pp. 114-117 en *European Foreign Policy Scorecard 2016*, pp. 148-149.

democratie, goed bestuur en rechtsstaat op de Westelijke Balkan lijkt te zijn verzwakt. Niettemin heeft de Commissie in februari 2018 voorstellen gedaan die de weg moeten vrijmaken voor toetreding tot de EU in 2025 van alle zes landen uit deze regio: Servië, Montenegro, Macedonië, Bosnië-Herzegovina, Albanië en Kosovo. Het is zeer de vraag of deze voorstellen, gezien de geringe populariteit van verdere uitbreiding onder Europese burgers, kans maken. Het wegvallen van het VK, dat zich altijd als kampioen van de uitbreiding heeft opgesteld, is eveneens een factor van betekenis. Net als Frankrijk heeft Nederland duidelijke reserves aan de dag gelegd ten aanzien van een lidmaatschapsperspectief van de desbetreffende landen op de korte termijn. Wel toonde het zich een voorstander van nauwere samenwerking met deze kandidaat-lidstaten. Van de EU-lidstaten dringen vooral Duitsland, Oostenrijk, Italië en (wederom) het VK erop aan de stabiliteit in het gebied te vergroten. Deze opstelling verdient krachtige ondersteuning om te voorkomen dat in het bijzonder Servië zich gaat heroriënteren op Rusland. Er bestaan al aanwijzingen dat Rusland onder andere in dit land meer voet aan de grond tracht te krijgen.<sup>80</sup> Behalve Rusland proberen ook China en Turkije hun invloed in de Westelijke Balkan uit te breiden. Nederland zou zich kunnen inspannen het Europese draagvlak te verbreden door speciaal Frankrijk, België en andere EU-landen te overtuigen van de noodzaak van actieve betrokkenheid bij de Westelijke Balkan.

Wat betreft het wegnemen van de oorzaken van conflicten in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA) is het bijna overbodig te zeggen dat het hier om een reusachtige opgave gaat. Slechts wanneer alle grotere lidstaten hun schouders onder deze taak zetten, zou de EU een positief verschil kunnen maken. Dit is tot dusver niet het geval. In dit opzicht is het wegvallen van het VK zeker een aderslating te noemen. Uit de *ECFR-scorecards* komt naar voren dat Nederland ten aanzien van de onderzochte dimensies van het MENA-beleid een weinig opvallende rol heeft gespeeld, afgezien van het genoemde leiderschap op het terrein van humanitaire maatregelen in antwoord op de vluchtelingen crisis. Toch zou Nederland naar de mening van de AIV ook met het bieden van structurele economische hulp kunnen bijdragen aan vermindering van het conflictpotentieel in bepaalde landen. De intentie hiertoe is, zo blijkt ook uit de beleidsnota van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 18 mei 2018.<sup>81</sup>, al aanwezig en in feite worden al programma's voor dit doel uitgevoerd. Nodig is wel dat de baten van de hulpverlening, over etnische en religieuze scheidingslijnen heen, ten goede komen aan alle bevolkingsgroepen. Nodig is ook dat de Nederlandse hulp, teneinde kritische massa te bereiken, wordt gekoppeld aan die van andere EU-lidstaten. Nederland kan zich hiertoe aansluiten bij landen met een goede reputatie op het stuk van de hulpverlening: Duitsland, Zweden, Denemarken en Finland. Maar gezien het evidente belang dat de Zuid-Europese lidstaten hebben bij de oplossing c.q. het dempen van conflicten aan de andere zijde van de Middellandse Zee ligt een coalitie van hulpverleners voor de hand waaraan ook Frankrijk, Spanje en Italië deelnemen.

Samen met Spanje en Italië hebben Frankrijk, Duitsland en het VK een leidende rol bij de totstandkoming van het sanctieregime betreffende Venezuela. Nederland heeft zich aangesloten bij deze kopgroep van landen. Het is belangrijk dat Nederland, gezien de Benedenwindse belangen van het Koninkrijk, deze rol ook in de toekomst blijft spelen.

80 AIV, advies nummer 106, 'De Toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa', Den Haag, oktober 2017, p. 9 en Othon Anastasakis, 'Russia, South East Europe and the "geopolitics of opportunism"', *Clingendael Spectator*, 4-2017, Item 7 of 11.

81 'Investeren in Perspectief, Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland', Kamerstuk 34952, nr. 1.

### *Defensie*

De discussie over nauwere Europese defensiesamenwerking is in een stroomversnelling terecht gekomen. Het brede gevoel dat Europa bij de verzekering van zijn veiligheid meer dan voorheen op zichzelf is teruggeworpen, is uiteraard versterkt door de onvoorspelbaarheid in het optreden van president Trump en diens dubbelzinnige uitlatingen over de waarde van de NAVO, in het bijzonder de wederzijdse bijstandsverplichting (art. 5 Noord-Atlantisch Verdrag 1949). Maar ook voor de verkiezing van Donald Trump sprak veel voor grotere samenwerking tussen de krijgsmachten van de EU-landen. Een belangrijk argument betrof de doelmatigheid van defensiebesteding, een argument dat aan kracht won gezien de vergaande bezuinigingen op de defensiebegrotingen.

Nederland is in het recente verleden intensieve vormen van militaire samenwerking aangegaan, niet alleen met het VK, maar ook met Duitsland en België. Zo is sprake van een vergaande samenwerking en integratie tussen verschillende eenheden van de Koninklijke Landmacht met de Duitse *Bundeswehr*. De Koninklijke Marine werkt zeer nauw samen met de Belgische marine en onderdelen zijn diepgaand geïntegreerd. Voor de Koninklijke Luchtmacht is België eveneens een belangrijke samenwerkingspartner. In het gesprek over de versterking van de Europese defensiesamenwerking, ligt samen optrekken met in elk geval deze beide landen voor de hand.

De keuze van andere coalitiepartners wordt verder bepaald door de Nederlandse voorkeur ten aanzien van de aard en reikwijdte van bedoelde samenwerking. Er tekent zich in deze kwestie een tegenstelling af tussen de opvattingen van de belangrijkste lidstaten, te weten Duitsland en Frankrijk.<sup>82</sup> Er is Duitsland veel aan gelegen zoveel mogelijk lidstaten te betrekken bij nauwere militaire samenwerking, ook al zou dit ten koste gaan van de diepte van die samenwerking. De gevoelige verhouding van Duitsland tot Polen en andere Midden- en Oost-Europese landen vormt daarvoor een verklaring. Daarentegen toont Frankrijk zich voorstander van verdergaande, operationele defensiesamenwerking. Het voorstel van president Macron tot oprichting van een Europese interventiemacht, vooral bedoeld voor optreden buiten het NAVO-verdragsgebied zoals in Afrika, wijst in deze richting. Frankrijk lijkt bereid te zijn de prijs te betalen van het afhaken van Europese partners die niet wensen deel te nemen aan plannen om tenminste een begin van gezamenlijk handelingsvermogen te ontwikkelen.

Waar staat Nederland? Het kabinet ontkomt er naar het oordeel van de AIV niet aan de trans-Atlantische relatie opnieuw te waarderen, mede in het licht van het huidige Amerikaanse buitenlandbeleid dat de internationale multilaterale orde stelselmatig ondermijnt. Dit blijkt onder meer uit het recente, eenzijdige Amerikaanse besluit om het nucleaire akkoord met Iran niet langer na te leven.<sup>83</sup> Herwaardering van de relatie is nodig, ook indien het geneigd zou zijn het presidentschap van Donald Trump te beschouwen als een aberratie, een tijdelijke afwijking van een traditioneel pro-Europees beleid van de VS. Want los van de invloed van de persoon van de huidige bewoner van het Witte Huis is de zorg om de veiligheid van Europa sinds langere tijd niet meer de dominante factor in het Amerikaanse veiligheidsbeleid. Met de verschuivingen in het mondiale krachtenveld ten gunste van Azië zijn ook de strategische prioriteiten van de VS veranderd, al blijven de economische banden tussen beide zijden van de Atlantische Oceaan innig. Een aanzienlijk deel van de Amerikaanse militaire capaciteit is tegenwoordig ontplooid dan

<sup>82</sup> Zie Michael Peel, 'EU states poised to agree joint defence pact', *Financial Times*, 7 november 2017.

<sup>83</sup> Zie hierover onder meer Kamerstuk 33 783 en 23 432, nr. 28.

wel voorbestemd voor inzet buiten Europa. Daarom moet Nederland volgens de AIV open staan voor het streven naar een grotere Europese zelfredzaamheid op het gebied van de defensie. Waar Frankrijk bij uitstek de drijvende kracht is achter dit streven, is het logisch dat Nederland ook de mogelijkheden onderzoekt van nauwere samenwerking met dit land. De AIV is daar een voorstander van.

Tegelijk sluit de AIV zijn ogen niet voor het feit dat met de Brexit het VK waarschijnlijk op grotere afstand van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid komt te staan. Dit biedt overigens ook kansen voor nauwere Europese defensiesamenwerking, waar het VK zich altijd tegen heeft verzet. Maar in welke nieuwe opzet van de Europese defensie dan ook, de betrokkenheid van dit land daarbij is gezien de Britse status van vooraanstaande militaire mogendheid onmisbaar. Teneinde het VK te blijven betrekken bij de Europese veiligheid, verdient het aanbeveling binnen de NAVO de Eurogroep nieuw leven in te blazen, in lijn met de aanbeveling uit het AIV-advies over de toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa.<sup>84</sup> Het VK beschikt van de Europese landen over verreweg de meeste *enablers* zoals luchttransportcapaciteit.<sup>85</sup> Belangrijk zijn ook de Britse faciliteiten voor bevelvoering van operaties waaraan verschillende landen meedoen. Zo wordt de anti-piraterij operatie Atalanta, die de EU sinds eind 2008 voor de kust van Somalië uitvoert, aangestuurd vanuit het Britse commandocentrum in Northwood. Als geen nadere afspraken worden gemaakt, komt hieraan een einde in de voorziene overgangsperiode in de betrekkingen van het VK met de EU. In overeenstemming met wat de AIV eerder heeft bepleit<sup>86</sup> moet defensiesamenwerking in het akkoord over de toekomstige relatie tussen de EU en het VK daarom een ruime plaats innemen. Dit pleidooi houdt ook de voortzetting van de bestaande bilaterale militaire samenwerking tussen Nederland en het VK in. Tot zijn genoegen stelt de AIV vast dat ook het kabinet voorstander is van een akkoord dat nauwe afstemming en samenwerking op militair gebied tussen de EU en het VK in de toekomst mogelijk maakt.<sup>87</sup>

Wat betreft de richting van de Europese militaire samenwerking lijkt voornamelijk de Duitse voorkeur voor brede samenwerking te prevaleren boven de Franse voorkeur voor mogelijk verdergaande stappen. Dat althans valt af te leiden uit de gang van zaken met betrekking tot de invulling van de Permanente Gestructureerde Samenwerking (PESCO) eind vorig jaar. Het Verdrag van Lissabon opent de mogelijkheid tot deze vorm van nauwere samenwerking op militair gebied.<sup>88</sup> In december 2017 nam de Raad van Ministers formeel het besluit tot instelling van PESCO. Op 6 maart 2018 kwam de Raad voor het eerst in PESCO-formaat bijeen. De samenwerking die is aangegaan voorziet in de gezamenlijke uitvoering van zeventien militaire projecten, waaronder de opheffing van belemmeringen

84 Zie AIV, advies nummer 106, 'De toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa', Den Haag, oktober 2017.

85 Zie Bastian Giegerich en Christian Mölling, *The United Kingdom's contribution to European security and defence*, London: IISS/DGAP, februari 2018.

86 Zie AIV, advies nummer 103, 'Brexit means Brexit. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK', Den Haag, maart 2017, p. 28 e.v.

87 Zie de Kamerbrief van de minister van Defensie over de gevolgen van Brexit op het terrein van Defensie van 22 maart 2018, blz. 2, Kamerstuk 23 987, nr. 227.

88 Artikel 46 VEU.



in grensoverschrijdend militair transport ('militair Schengen') en de verbetering van medische en logistieke capaciteiten. Ook ligt het in de bedoeling nieuwe wapensystemen te ontwikkelen, zoals een infanteriegevechtsvoertuig en een jachtvliegtuig, te financieren uit een Europees defensiefonds. Nederland neemt aan zeven projecten deel en treedt op als *lead nation* bij het project over militaire mobiliteit. Ten aanzien van het VK valt op te merken dat dit land grote belangen heeft om aan te haken bij verdere EU-defensie integratie, in het bijzonder wat betreft het Europees Defensiefonds. Dit fonds is belangrijk voor het voortbestaan van de Britse defensie. PESCO voorziet in de mogelijkheid voor derde landen om aan te kunnen haken.

De Raad van buitenlandministers nam zijn besluit nadat niet minder dan 25 EU-lidstaten<sup>89</sup> te kennen hadden gegeven te willen deelnemen aan PESCO. Op zichzelf valt deze brede belangstelling als een hoopvol teken te beschouwen. Het is echter moeilijk voor te stellen dat zo'n grote groep van Europese landen die uiteenlopende agenda's hebben, het onderling eens zal worden over verdiepte samenwerking die het doel dichterbij brengt van de vorming van een substantiële Europese militaire capaciteit. Een capaciteit wel te verstaan die zo nodig autonoom (dat wil zeggen zonder deelname van de VS) ten behoeve van vooral stabilisatieoperaties kan worden ingezet. Indien men de realisatie van dit doel als beslissend ziet voor het uiteindelijke welslagen van PESCO, dan is de oprichting van een militaire kopgroep van een beperkt aantal EU-lidstaten welhaast onvermijdelijk. Nederland zou in de visie van de AIV van zo'n voorhoede deel moeten uitmaken. In overeenstemming met wat hierboven al is opgemerkt dienen zich in dit geval als meest waarschijnlijke coalitiepartners aan: Duitsland, België, Spanje en Frankrijk.

Een potentieel belangrijke stap in de door de AIV gewenste richting is het besluit van de ministers van Defensie van negen Europese landen, waaronder Nederland, in Luxemburg op 25 juni 2018 over het zogeheten *European Intervention Initiative* (EI2).<sup>90</sup> Dit nieuwe samenwerkingsverband richt zich op operationele samenwerking met betrekking tot denkbare crises buiten Europa, waarbij betrokkenheid van de NAVO niet waarschijnlijk is. Het initiatief voorziet in de ontwikkeling van een gemeenschappelijke doctrine die richtlijnen voor gezamenlijk optreden en militaire planning bevat. In vergelijking met PESCO is het EI2 aanzienlijk minder inclusief; het heeft het karakter van een coalitie van bereidwilligen. Bovendien maakt het VK deel uit van het EI2, dat formeel buiten het EU-kader staat. Dit laatste illustreert de blijvende Britse interesse voor militaire samenwerking met andere Europese landen.

## **II.8 Rechtshandhaving en binnenlandse veiligheid**

De Europese samenwerking op het gebied van de rechtshandhaving en binnenlandse veiligheid is door de jaren heen politiek prominenter geworden. Aan de ene kant is de druk om samen te werken op dit terrein groot. Terrorisme wordt door burgers als belangrijkste zorg en uitdaging voor de EU gezien en er is relatief veel publieke steun voor meer betrokkenheid van de Unie op het gebied van terrorismebestrijding.<sup>91</sup> Vergaande

89 Behalve het VK wensten Denemarken, dat ten aanzien van het GVDB een *opt-out* heeft bedongen, en Malta niet mee te doen.

90 Zie: <[https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2018Z13605&did=2018D38526](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z13605&did=2018D38526)>.

91 Zie: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-2127\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2127_en.htm)>.

economische integratie en afschaffing van de binnengrenzen in het kader van de Schengensamenwerking nopen ook tot samenwerking op strafrechtelijk gebied. Aan de andere kant verloopt de Europese samenwerking op dit terrein relatief stroef. Strafrecht en politietaken worden vanouds gezien als behorend tot de kern van de soevereiniteit van de lidstaten, reden om er in het kader van dit advies over coalitievorming niet uitvoerig op in te gaan. Daarbij speelt ook dat beleidsvoorkeuren, culturen en administratieve praktijken en capaciteiten van de lidstaten op deze terreinen onderling fors verschillen.

Deze constellatie heeft geleid tot een ingewikkeld Europees stelsel van regels over samenwerking op dit terrein, vol met uitzonderingen voor landen die niet mee willen doen dan wel (nog) niet mee kunnen doen. Het VK is kampioen uitzonderingen. Vanaf het begin heeft het VK zich van de mogelijkheid verzekerd om geheel buiten bepaalde Europese samenwerking te blijven, dan wel op een ad hoc basis te beslissen of het mee wilde doen met nieuwe Europese maatregelen en instrumenten.<sup>92</sup> Aan Europol werkt het Verenigd Koninkrijk weliswaar thans volop mee, maar het had lange tijd moeite met het aanvaarden van de rechtsmacht van het Hof van Justitie. In contrast hiermee was Nederland juist een van de vijf grondleggers van de Schengensamenwerking die later binnen het kader van de EU is gebracht.

Op dit terrein maakten Nederland en het VK andere strategische keuzes, hoewel op onderdelen zoals contraterrore, internationale criminaliteitsbestrijding en informatie-uitwisseling nauw wordt samengewerkt. De meeste informatie-uitwisseling vindt plaats binnen het *European Counter Terrorism Centre* van Europol. Het is nog niet duidelijk of het VK hier na de Brexit onderdeel van zal blijven uitmaken.

Enkele landen die recentelijk met terroristische aanslagen te maken hebben gehad – België, Frankrijk, Duitsland en het VK – hebben een kopgroep gevormd om de bijeenkomsten van Europese ministers van Binnenlandse Zaken voor te bespreken. Het VK zal hiervan in de toekomst geen deel kunnen blijven uitmaken.

Het VK is een belangrijke partner bij de opsporing van terroristen en criminelen. Het is daarom aan te raden dat Nederland zich ervoor inzet om het VK betrokken te houden bij activiteiten zoals het Europese arrestatiebevel en de uitwisseling van persoonsgegevens, mits een voor de EU bevredigende oplossing wordt gevonden voor de Britse wens om niet langer gebonden te zijn aan uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Op extern vlak vindt de belangrijkste afstemming plaats binnen de *Counterterrorism Group* (CTG). Dit intergouvernementele samenwerkingsverband is geen EU-instantie. Naast lidstaten van de EU dragen ook Noorwegen en Zwitserland eraan bij. Het VK zal er onderdeel van blijven uitmaken, ook na de Brexit. Maar het VK verlaat wel het EU *Intelligence and Situation Center* (INTCEN). Deze instantie is onderdeel van de EDEO, verzamelt inlichtingen van de verschillende EU-lidstaten en voedt de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid op het gebied van, onder andere, de buitenlandpolitieke dimensie van contraterrore.

Met de Brexit verdwijnt het VK dus als schakel in de uitwisseling van inlichtingen rond terrorismebestrijding. Het VK zal daarmee politiek aan belang verliezen, ondanks de belangrijke bijdragen die het levert op het terrein van inlichtingen. De rol van Frankrijk en Duitsland zal hiermee toenemen. Investeren in een duurzame relatie met Duitsland en

<sup>92</sup> Zie Protocol 19 bij het VWEU.

Frankrijk op strafrechtelijk gebied is niet alleen om deze reden van wezenlijk belang. Ook vanwege de territoriale nabijheid zijn deze landen, evenals het Benelux-verband, van oudsher belangrijk geweest als het om de binnenlandse veiligheid van Nederland gaat. Nederland weet daarnaast de Noordelijke lidstaten doorgaans makkelijk te vinden, maar zou in de visie van de AIV ook meer kunnen investeren in Spanje als relevant groot zuidelijk land.

## **II.9 Grenzen en asielbeleid**

De Schengensamenwerking – die in de EU-verdragen is geïntegreerd<sup>93</sup> – stond in de eerste decennia vooral in het teken van een ‘ruimte van vrijheid’, door de grenzen tussen Europese lidstaten af te schaffen.<sup>94</sup> Samenwerking op het gebied van asiel en migratie diende in dat perspectief vooral om te voorkomen dat ook asielzoekers van de grenzenrijke ruimte gebruik zouden maken om het land met de meest gunstige wetgeving uit te zoeken. Dit was ook de achtergrond van de zogenaamde Dublin-verordening (voorafgegaan door het verdrag van Dublin), die inhoudt dat het land waar een vreemdeling het EU-territorium binnenkomt ook verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Samenwerking op het gebied van immigratie, samenwerking ter bescherming van de buitengrenzen en samenwerking met derde landen bleven jarenlang relatief onderbelicht.

Dit is veranderd onder invloed van instabiliteit en oorlog nabij de EU en de komst van grote aantallen asielzoekers en migrantenstromen naar Europa. De laatste jaren is het besef doorgedrongen dat een grenzeloze ‘ruimte van vrijheid’ en het delen van buitengrenzen vergaande consequenties heeft in termen van lotsverbondenheid. Belangentegenstellingen en botsende identiteitspolitiek maken echter dat de omzetting van lotsverbondenheid naar gemeenschappelijk optreden geen gegeven is.

Landen van aankomst, zoals Griekenland en Italië, lieten met name in het piekjaar 2015 veel asielzoekers en migranten ongeregistreerd doorreizen, unfair als zij de ‘Dublin’-regel vonden uitpakken of onmachtig om deze na te leven.<sup>95</sup> In reactie hierop voerden verschillende aangrenzende landen opnieuw grenscontroles in. De sluiting van de grens tussen Macedonië en Griekenland en kort daarop het Turkije-akkoord hebben vanaf begin 2016 irreguliere migratie via de Westelijke Balkanroute aanzienlijk beperkt, maar migratie via de Centraal Mediterrane route blijkt veel moeilijker onder controle te brengen.

De Europese Commissie kwam in 2015 met de Europese Migratie-agenda met maatregelen om nieuwe humanitaire tragedies te voorkomen en ongecontroleerde migratiedruk op de Unie beheersbaar te maken. Daarnaast noemde de Commissie in de migratieagenda vier pijlers die ertoe moesten leiden dat migratie structureel beter zou kunnen worden beheerst:

1. verminderen van illegale migratie;
2. grensbeheer – levens redden en het beveiligen van de buitengrenzen;
3. een sterk gemeenschappelijk asielbeleid, en ten slotte
4. een nieuw beleid voor legale migratie.

93 Zie art. 77 VWEU e.v.

94 Zie meer uitvoerig hierover AIV, briefadvies nummer 28, ‘De toekomst van Schengen’, Den Haag, maart 2016.

95 Voor het Verenigd Koninkrijk waren als gevolg van zijn ligging de gevolgen zeer beperkt.

Het Nederlandse kabinet heeft recentelijk in het verlengde hiervan zijn 'Integrale migratie-agenda' gepresenteerd, in de verwachting dat het aantal mensen dat migreert wereldwijd zal toenemen.<sup>96</sup> Het kabinet geeft invulling aan de integrale aanpak door middel van een agenda met zes samenhangende pijlers. De pijlers richten zich op het voorkomen van irreguliere migratie, het versterken van opvang en bescherming in de regio, het vormgeven van een solidair en solide asieltelsel binnen de Europese Unie en Nederland, minder illegaliteit en meer terugkeer, het bevorderen van legale migratieroutes, en het stimuleren van integratie en participatie. Deze agenda draagt bij aan het kabinetsstreven naar een menswaardig en effectief migratiebeleid.

#### *Grenscontroles*

De coalitiepatronen op dit gevoelige terrein tekenen zich af langs drie dimensies: de kwestie van de heringevoerde binnengrenscontroles, de interne dimensie, en de externe dimensie. Wat de binnengrenscontroles betreft staan de grenslidstaten tegenover de landen van bestemming in Noordwest-Europa. Landen als Frankrijk, Denemarken, Oostenrijk, Duitsland en Zweden willen interne grenscontroles handhaven. De grenslidstaten, met name Italië, zijn daar fel op tegen. Landen als Slovenië voegen zich bij de laatste groep vanwege de negatieve economische effecten van de heringevoerde controles.

Aangezien het VK buiten de Schengensamenwerking is gebleven zal het vertrek van het VK geen betekenis hebben voor de coalities op dit gebied. Nederland heeft zelf geen interne grenscontroles heringevoerd, maar steunt de groep lidstaten die de EU-interne grenscontroles willen handhaven. Zolang er geen vertrouwen is in de asielpcedure van de grenslidstaten, lijkt een opheffing van interne grenscontroles niet te verwachten.

#### *Intern*

Wat de interne dimensie betreft, is de meest urgente maar ook meest betwiste kwestie de herziening van de Dublinverordening. Het is duidelijk dat de Dublinregel niet houdbaar is vanwege de last die hij op de grenslanden legt. Uitblijvende solidariteit binnen de Unie en meer dan 500.000 illegale immigranten en uitgeprocedeerde asielzoekers heeft in Italië een regering van de Lega en de Vijfsterrenbeweging aan de macht gebracht die wil "dat Italië niet langer het vluchtelingenkamp van Europa is."

Een meer solidair en verplichtend herplaatsingssysteem is het alternatief. Dit stuit echter op weerstand van de Visegrád-groep. In toespraken van politieke leiders van deze landen worden asielzoekers en vluchtelingen veelal aangeduid als economische migranten met een afwijkende culturele achtergrond. Al tijdens een gemeenschappelijke verklaring van de Visegrád-groep op 4 september 2015 in Praag gaven de premiers volledige steun voor de manier waarop Hongarije de vluchtelingencrisis aanpakte. Hun standpunt is dat de oorzaken van migratie moeten worden aangepakt en dat financiële hulp aan Turkije en Jordanië nodig is om opvang in de regio te ondersteunen. Daarnaast willen zij zich inzetten voor versterking van de externe grenzen. De Visegrád-landen verbinden de migratie- en vluchtelingencrisis ook nadrukkelijk met veiligheidsproblemen en terrorisme.

Ook voor het VK geldt de Dublinverordening, maar het vertrek van het VK is van weinig invloed op de blokvorming op dit terrein. Nederland zet samen met Duitsland, Frankrijk, Zweden en in Benelux-verband in op Europese solidariteit en een systeem van verplichte herplaatsing. Ook Portugal wordt bij deze coalitie betrokken, als relatief gelijkgezinde

96 Kamerstuk 19 637, 30 573, nr. 2375.

zuidelijke lidstaat met ervaring met hervestiging van vluchtelingen. Portugal houdt op zijn beurt veel contact met Spanje. De Baltische staten zouden, zo meent de AIV, ook bij deze coalitie kunnen worden betrokken om deze zodoende te verbreden en te versterken, al hebben zij veel minder ervaring op asielgebied.

De kwestie van de verplichte herplaatsing van asielzoekers ligt politiek zeer gevoelig. Hoe om te gaan met de weerstand van de Visegrád-landen is een van de grote Europese vragen. De resultaten van de overstemming met gekwalificeerde meerderheid van Tsjechië, Hongarije, Slowakije en Roemenië bij de Raadsbeslissing betreffende eerdere relocatie van asielzoekers in een noodsituatie geeft niet veel hoop. Duidelijk is dat de EU een nieuw systeem nodig heeft om de Dublinverordening te vervangen. Zonder een effectieve en humane opvolger van 'Dublin' zal de Schengensamenwerking onder grote druk blijven staan. Eén mogelijkheid ligt, in lijn met het AIV-briefadvies uit maart 2016 over de toekomst van Schengen, in nauwere samenwerking in de zin van het EU-Verdrag (art. 20 VEU) tussen die lidstaten die in staat en bereid zijn Schengen uit te voeren binnen de kaders van een effectief gezamenlijk asiel- en migratiebeleid: strikt waar nodig, maar tegelijkertijd humaan, ook in relatie tot achtergebleven gezinsleden.<sup>97</sup> Zulk gezamenlijk beleid dient te rusten op onderlinge solidariteit van de betrokken lidstaten en ook een kwalitatief vergelijkbare opvang te waarborgen.

#### *Extern*

Op de externe dimensie van de migratieagenda in relatie tot ontwikkelingssamenwerking is het VK zeer actief.<sup>98</sup> Het VK is een belangrijke bondgenoot van Nederland waar het gaat om moderne ontwikkelingssamenwerking om zo oorzaken van gedwongen vertrek aan te pakken en mensensmokkel tegen te gaan. Met EUR 18 miljard aan Official Development Assistance (ODA) was het VK in 2016 de één-na-grootste Europese donor (na Duitsland). Ook in de onderhandelingen over een nieuw verdrag met ACP-landen was het VK met Nederland, de Scandinavische landen en Duitsland een sterke voorstander van een ontwikkelingsgedreven agenda waarin handel en armoedebestrijding zijn geïntegreerd.<sup>99</sup> Nederland verliest op de externe dimensie dus een belangrijke partner met het vertrek van het VK.

Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking zal Nederland na de Brexit nauwere samenwerking moeten zoeken met Frankrijk om fondsen voor ontwikkelingssamenwerking in de Europese begroting en het EOF veilig te stellen. Intensievere samenwerking met Frankrijk ligt ook voor de hand aangezien dit land traditioneel de Europese bruggenbouwer naar ACP-landen is.

Aan de vooravond van het vertrek van het VK uit de EU treedt de Frans-Duitse coalitie naar

97 AIV, briefadvies nummer 28, 'De toekomst van Schengen', Den Haag, maart 2016, p. 21.

98 Zo stelde DFID in 2016 GBP 935 mln. beschikbaar voor het Europese ontwikkelingsbudget, GBP 392 mln. voor het Europese ontwikkelingsfonds voor de ACP-landen, dat buiten het Europese budget valt, en GBP 83 mln. voor het EU Trustfonds in antwoord op de migratiecrisis, in het bijzonder de Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije. Zie hierover meer uitvoerig BOND, The impact of Brexit on UK and EU international development and humanitarian policy, London, 2017.

99 De AIV is voorstander van een geïntegreerd juridisch verdrag waarin handel en ontwikkelingssamenwerking verbonden zijn. Zie AIV, advies nummer 84, 'Nieuwe wegen voor internationale milieusamenwerking', Den Haag, maart 2013.

voren in het ontwikkelen van een strategie om bij te dragen aan grotere stabiliteit in de Sahel, Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Tijdens een conferentie met Noord-Afrikaanse herkomst- en transitlanden breidde president Macron het partnerschap met Duitsland uit tot een initiatiefgroep van Frankrijk, Duitsland, Italië en Spanje. Nederland heeft zich op ambtelijk niveau bij deze coalitie aangesloten. De EU-migratie 'sherpa's' van deze vijf landen ontmoeten elkaar regelmatig en brengen gemeenschappelijk werkbezoeken aan herkomst- en transitlanden. Ten aanzien van de externe dimensie interpreteren de EU-lidstaten hun belangen meer langs dezelfde lijnen. Ook de Visegrád-landen zetten zich in voor de versterking van externe grenzen en zijn voor samenwerking met landen van herkomst en transit.

Inmiddels is de vluchtelingen- en migratieproblematiek uitgegroeid tot een existentiële kwestie voor de EU en staat het bovenaan de 'Leidersagenda' voor de Europese Raad. Daags na de installatie van de nieuwe Italiaanse regering werd een schip met honderden migranten aan boord door Italië geweigerd, waarna het naar Spanje moest uitwijken, terwijl tegelijk de spanning binnen de Duitse regering hoog opliep over asielzoekers binnenkomend via Oostenrijk. Voorafgaand aan de Europese Raad van 28 en 29 juni 2018 zocht de voorzitter van de Europese Raad Tusk een uitweg door de nadruk te leggen op 'Fort Europa' en ontmoediging van migratie, met het idee om migranten die in de Middellandse Zee worden opgepikt voortaan naar 'veilige zones' buiten de EU te brengen. Daar zou de afhandeling van hun eventuele asielaanvraag plaats moeten vinden. Het voorstel van Tusk mondde uit in het besluit van de Europese Raad van juni om met spoed het concept van 'regionale ontschepingsplatforms' te onderzoeken, waartoe zoveel mogelijk zal worden samengewerkt met relevante derde landen als ook met UNHCR en IOM.<sup>100</sup>

Dit externe concept zou verbonden kunnen worden met een oproep tot solidariteit tussen de lidstaten, gericht op de verdeling van de vluchtelingen die langs deze weg of via hervestiging toegang tot de EU verwerven. Op langere termijn kan naar de mening van de AIV door een koppeling met de toegang tot Europese fondsen de druk op de Visegrád-landen worden opgevoerd om tot een compromis te komen. Tegelijk is duidelijk dat de zuidelijke lidstaten op de korte termijn zullen moeten instemmen met een akkoord dat geen principiële EU-wijde solidariteit op asielvlak omvat, maar ter compensatie wel extra (financiële) steun voor asielregistratie en -opvang en bilaterale afspraken.

Concluderend zijn ten aanzien van de Europese migratiesamenwerking in de visie van de AIV naast Duitsland en Frankrijk als coalitiepartners ook de zuidelijke EU-landen, meer in het bijzonder Spanje, Italië en Griekenland, voor Nederland van belang. Nederland doet er, zo meent de AIV, goed aan in te zetten op brede coalities met landen die voorbij hun korte termijn eigenbelang ('Noord' versus 'Zuid' versus 'Oost') inzetten op stabiliteit in de MENA-regio en een humane en effectieve Europese migratiestrategie. Die zal hard nodig zijn als de migratiedruk de komende decennia naar verwachting zal toenemen.

100 Bijeenkomst van de Europese Raad (28 juni 2018) – Conclusies, zie: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2018-INIT/nl/pdf>>.

## III De Brexit en het Meerjarig Financieel Kader

### III.1 Inleiding

Op 2 mei 2018 presenteerde de Europese Commissie haar voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2021-2027. Voor deze begrotingsonderhandelingen heeft de Brexit grote gevolgen. Het Britse vertrek slaat een gat tussen middelen en uitgaven van mogelijk jaarlijks EUR 13 miljard ten opzichte van de huidige begroting.<sup>101</sup> Daarnaast verliest Nederland met de Britten een belangrijke bondgenoot in het weerstreven van een hoger EU-budget.

Er klinken stemmen dat Nederland in de voetsporen van het VK zou moeten treden met een harde opstelling ten aanzien van de hoogte van het nieuwe MFK. Kan of wil Nederland deze rol op zich nemen? Nederland was van 2000 tot 2015 de grootste nettobetaler per hoofd van de bevolking, ondanks specifieke kortingen, en staat nu na Zweden op twee.<sup>102</sup> In volgorde van relatieve afdracht zijn de andere nettobetalers: het VK, Denemarken, Oostenrijk, Finland, Frankrijk, Duitsland, Italië en België. Deze groep is dus getalsmatig in de minderheid.

Het kabinet is in de Staat van de Europese Unie 2018 summier over het EU-budget: 'Nederland is van mening dat bij een kleinere EU, een kleinere EU-begroting hoort en wil dan ook vermijden dat het betaalt voor de Britse uittreding'. Verder zet Nederland in op een comparatief redelijke betalingspositie, waarbij de lasten eerlijk worden verdeeld (lees: voortzetting van kortingen). Daarmee kiest het kabinet vooralsnog voor een harde opstelling in de komende onderhandelingen over het MFK.<sup>103</sup>

Een waarschijnlijke uitkomst van het onderhandelingsproces is, zo verwacht de AIV, dat het EU-budget vanwege geld voor nieuw beleid ten opzichte van het huidige budget omhoog zal gaan. Het kabinet dient zorgvuldig af te wegen of het de Britse positie en houding in het nieuwe krachtenveld kan en wil overnemen en op welke punten het politiek kapitaal wil inzetten. Nederland wint er naar het oordeel van de AIV bij wanneer het zich opwerpt als 'zuinige moderniseerder', als lidstaat die wijst op het Europese belang van een gezamenlijk huishoudboekje dat zowel degelijk als toekomstgericht is. Zowel op het vlak van zuinigheid als modernisering vergt de coalitievorming een realistische inschatting van de verhoudingen én overtuigingskracht.

101 Zolang de Brexit-scheidingsrekening niet is opgemaakt, valt het precieze bedrag alleen te schatten. Zie ook AIV, advies nummer 103, 'Brexit means Brexit. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK', Den Haag, maart 2017.

102 Zie: <<https://www.cbs.nl/en-gb/news/2016/50/netherlands-largest-net-contributor-eu-this-century>>. Voor een overzicht van de officiële EU-cijfers zie: <[http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm)>.

103 Zie daartoe onder meer ook de brief van minister Blok in het Financieele Dagblad van 2 mei 2018, <<https://fd.nl/ opinie/1252424/als-oplossing-voor-brexit-kosten-uitblijft-moet-nederland-korting-houden>>.

### III.2 Het EU-budget: de inkomsten

Het Europese begrotingsdebat kent zeker drie strijdtonelen: het vraagstuk van de *inkomsten* (hoe groot is de pot en waar komen de middelen vandaan), het vraagstuk van de *uitgaven* (hoe en waaraan besteedt de EU het geld) en – in samenhang met die beide –, het vraagstuk van structuur van en *zeggenschap* over de begroting (wie beslist). Op de drie tonelen doen zich in deze eerste post-Brexit begroting voor Nederland relevante verschuivingen en initiatieven voor. Telkens stelt zich ook de vraag van coalitievorming.

Bezien we eerst de inkomstenzijde. Het EU-budget kent een maximum aan de middelen die de Commissie mag ophalen. Dit zgn. 'Eigen-Middelenplafond' bedraagt 1,22% BNI over de periode 2014-2020. De middelen bestaan voor ongeveer een kwart uit douaneheffingen, btw-afdracht en boetes (de 'echte' eigen middelen) en voor de rest uit afdrachten op grond van het bruto nationaal inkomen (BNI). De betalingsverplichtingen liggen altijd lager dan het Eigen-Middelenplafond en bedragen in de huidige periode 0,98% BNI. Voor het besluit over het plafond geldt de dubbele unanimiteit van nationale regeringen én parlementen. Elk land kan het dus hard spelen wat betreft het al dan niet instemmen met de hoogte van de begroting, maar uiteindelijk moeten allen akkoord gaan. Het Europees Parlement heeft instemmingsrecht, maar kan geen amendementen indienen.

Tijdens de vorige MFK-onderhandelingsronde (2011-2013) ijfde de financiële crisis van 2008 nog na en stond de coalitie van lidstaten die niet enkel thuis maar ook in Brussel de broekriem moest of wilde aanhalen sterk. Daarom werden de betalingen beperkt. Ditmaal is de economische situatie beter en zetten zowel de Brexit als nieuwe Europese uitdagingen de zuinigheid die Nederland voorstaat onder druk.

In haar Mededeling van 2 mei 2018 noemt de Commissie een bedrag van EUR 1.279 mld. aan financiële verplichtingen, aan te gaan in de periode 2021-2027. Dit staat gelijk aan 1,114% van het BNI van de EU-27; meer dan in de lopende periode maar volgens de Commissie tegelijk iets minder dan wanneer de lopende periode à 27 betaald had moeten worden.<sup>104</sup>

De hoofdvraag aan de inkomstenzijde is hoe het Britse gat in de begroting wordt opgevangen, vervolgens of de andere kortingen of *rebates* blijven bestaan en of de Unie nieuwe inkomstenbronnen of financieringsmiddelen kan en wil aanboren.

Het VK voorziet netto in maar liefst 10,7% van het EU-budget. Voor de begroting van de post-Brexit Unie doen drie scenario's de ronde:

1. De Nederlandse wens de kleinere Unie (EU-27) te doen resulteren in een kleiner budget (het pure 'Brexit' scenario).
2. Een gelijkblijvend budget in BNI-termen, waaraan Oostenrijk, Denemarken en Zweden zich gecommitteerd hebben.
3. Een hoger EU-budget om een antwoord te bieden op de nieuwe uitdagingen waar de Unie zich voor gesteld ziet.

Als de netto-ontvangers het voor elkaar krijgen om de geplande uitgaven binnen het nieuwe

<sup>104</sup> Zie: Europese Commissie, 'EU Budget for the Future', <[http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm)>. Overigens pleitte het Europees Parlement in een op 14 maart 2018 aangenomen resolutie voor een plafond aan betalingsverplichtingen van 1,3%.



MFK constant te houden (scenario 2), dan moet alsnog het gat worden opgevangen dat ontstaat door het Britse vertrek. Nederland, dat netto 5% van het EU-budget afdraagt, zou dan dus waarschijnlijk 5% van het gat moeten aanvullen.<sup>105</sup> In het huidige krachtenveld, en gezien de nieuwe uitdagingen, is scenario 3 echter waarschijnlijker; Nederland zal het gewicht van het VK in de onderhandelingen om dit te voorkomen niet missen.

Nu de Britse *rebate*, ‘moeder van alle kortingen’, wegvalt, wil de Commissie deze kortingen op termijn uitfaseren, terwijl het kabinet wil vasthouden aan de korting op de Nederlandse afdracht.<sup>106</sup> Onzeker is of Nederland ook in de toekomst een vorm van korting zal kunnen behouden. Met reden pleit de Nederlandse regering voor een eerlijke verdeling van de lasten onder landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau. De AIV steunt deze inzet.

Om het Britse gat niet enkel ten laste van de nettobetalers te laten komen heeft de Commissie, zoekend naar een compromis, geopperd de financiële armslag te vergroten door andere inkomsten aan te boren. Twee denklijnen zijn te onderscheiden: belastingen en garantiestellingen.

Ten eerste klinken er pleidooien voor vormen van rechtstreekse EU-belastingen<sup>107</sup> of heffingen met specifieke inkomsten en bestedingsdoelen, zoals milieubelastingen, belastingen voor internetbedrijven, plasticheffing en de *financial transaction tax*. Zulke gelden uit rechtstreekse EU-inkomsten zouden leiden tot lagere nationale afdrachten (want worden in principe verrekend binnen de 1,114% van het Eigen-Middelen-Plafond).<sup>108</sup> Daadwerkelijke Europese belastingen lijken vooralsnog weinig kansrijk, maar de Commissie noemt ze als optie en in bijvoorbeeld Frankrijk (nettobetalers), netto-ontvangende landen en het Europees Parlement staan Europese belastingen op de agenda. Nederland is om politiek-institutionele redenen geen voorstander van EU-belastingen en vond op dit punt tot dusverre steeds het VK aan zijn zijde.

Ten tweede is een zoektocht gaande naar nieuwe financiële instrumenten, zoals het verschuiven van EU-subsidies naar EU-leningen en garantiestellingen, of het benutten van de marge tussen het MFK en het Eigen Middelenplafond als onderpand. Deze ideeën bouwen voort op het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI, oftewel het Juncker-fonds), hoewel de effectiviteit van het EFSI niet algemeen wordt onderschreven. Bij zulke financiële instrumenten speelt ook de vraag wie ze moet beheren, de Commissie of de Europese Investeringsbank (EIB), en de vraag of de triple-A status van de EIB meer

105 Voor details zie AIV, advies nummer 103, ‘*Brexit means Brexit*. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK’, Den Haag, maart 2017.

106 Zie onder meer: <<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/05/03/premier-rutte-meer-geld-voor-eu-is-niet-acceptabel-a1601718>>.

107 FUTURE FINANCING OF THE EU Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources December 2016. Zie: <[http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf)>. Zie ook: <[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_en.pdf)>, p. 27.

108 Constructies buiten het MFK-budget om zijn echter ook denkbaar. Overigens vallen de opbrengsten van een eventuele financiële transactietax toe aan nationale overheden.

risicovolle projecten zou kunnen toelaten – iets waarvan Nederland geen voorstander is.<sup>109</sup>

### III.3 Het EU-budget: de bestedingen

Het debat over de bestedingen draait om verschuivingen tussen en binnen uitgavenposten. In grote lijnen zijn dit: landbouw, milieu en klimaat; regionale cohesie; interne markt, innovatie en digitalisering; veiligheid en buitenlands beleid; migratie en grensbewaking; en administratie. Veel van de uitgaven betreffen investeringen; het MFK heeft veel van een *investeringsbudget*. De Commissie pleit voor bestedingen met een beroep op hun bijdrage aan een Europees ‘publiek goed’ of op grond van een gezamenlijke ‘meerwaarde’ (een gezamenlijke markt, een transportader, een gecontroleerde buitengrens, etc.); de lidstaten, zoals ook Nederland, houden daarnaast ook in het oog hoeveel van het bestede geld bij hen terecht komt. Dit maakt het debat complex.<sup>110</sup> Alle partijen hebben in beginsel belang bij zorgvuldige en verantwoorde bestedingen. Het besluit over de bestedingen wordt genomen met gekwalificeerde meerderheid in de Raad, terwijl het Parlement medebeslissingsrecht heeft, en dus in zekere zin ook aan tafel zit.

De twee belangrijkste debatten op het vlak van de uitgaven – behoudens ‘klassiekers’ zoals de modernisering van de landbouwpolitiek – betreffen *nieuwe doelen* en *rechtsstatelijkheid*.

De Commissie zet in haar Mededeling van 2 mei 2018 sterk in op de ‘nieuwe doelen’. In het oog springende ‘nieuwe doelen’ zijn: migratie en bewaking van de EU-buitengrenzen; klimaat en energiezekerheid; steun voor economische hervormingen; voorbereiding op toekomstige toetredingen; en defensie. Het betreft weliswaar bestaande beleidsterreinen en problematieken, maar met nieuwe uitdagingen die de crises van het afgelopen decennium hebben blootgelegd. De Commissie stelt voor om nieuwe doelen voor 20% te financieren uit bezuinigingen op bestaande uitgaven en voor 80% uit nieuwe middelen.

Nederland bepleit dat de nieuwe doelen *volledig* worden gefinancierd uit aanpassingen van en bezuinigingen op de twee grootste uitgavenposten: landbouw- en cohesiebeleid. Het kabinet zet in op de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), minder gericht op inkomensondersteuning en meer op innovatie, duurzaamheid, voedselzekerheid en -veiligheid; daarnaast moet het GLB samenwerking tussen boeren faciliteren en zo bijdragen aan een crisisbestendige sector. De AIV wijst erop dat deze Nederlandse inzet, de argumenten voor hervorming niet te na gesproken, bij de partners overkomt als ‘snijden in andermans vlees’. Steun voor deze inzet is dan ook geen gegeven.

Rechtsstatelijkheid is het andere grote thema: kan uitbetaling van (met name) regiofondsen voorwaardelijk worden gemaakt op grond van de *rule of law*, en zo ja, hoe? Met deze zogenaamde ‘conditionaliteit’ worden vooral Hongarije en Polen potentieel geraakt, aangezien zorgen over democratie en rechtspraak er (zeker in Hongarije) gepaard gaan met zorgen over corruptie in de besteding van EU-fondsen. In deze context valt een debat over hervorming van het cohesiebeleid te verwachten, te meer gezien hun geringe bijdrage aan economische convergentie – het onderliggende doel. Deze middelen leveren

109 De triple-A status van de EIB zal ook beïnvloed worden als meer defensieprojecten gefinancierd gaan worden. Beleggers mijden graag bedrijven die bommen maken.

110 Zo bepleit Nederland met goede reden relatief meer EU-gelden aan innovatie te besteden, maar weten andere lidstaten ook dat Nederland bij het binnenhalen van innovatiefondsen bovengemiddeld scoort.

een jaarlijkse bijdrage aan bijvoorbeeld de Hongaarse en Poolse begrotingen van rond de 4-5%. De Commissie stelt in haar Mededeling van 2 mei 2018. een nieuw mechanisme voor en legt daartoe een koppeling tussen financiële risico's voor (bestedingen uit) het EU-budget en mogelijke tekortkomingen in het desbetreffende land op het terrein van de rechtsstaat. Van de uitvoerbaarheid is nog niet iedereen overtuigd. Voor Nederland is deze vorm van *conditionaliteit* heel belangrijk.

Nederland is behalve op rechtsstatelijkheid ook in andere opzichten gespist op het *hoe* van de uitgaven: kwaliteit en controle zijn fundamenteel. Nederland wil dat ontvangsten uit het EU-budget gekoppeld worden aan hervormingen en verantwoording, precies weten wat het financieel beslag van de Commissievoorstellen is, en erop toezien dat de budgettaire gevolgen van de voorstellen naar Nederlands voorbeeld worden ingepast in bestaande begrotingen. In de komende onderhandelingen biedt deze noodzaak van *better spending* een aantal rode lijnen.

### **III.4 Het EU-budget: structuur en zeggenschap**

Elke begrotingsonderhandeling gaat, bij alle strijd over inkomsten en uitgaven, tegelijk ook over institutionele inrichting en politieke invloed. Voor de EU-begroting liggen de belangrijkste institutionele parameters – de unanimitieit van nationale regeringen en parlementen voor het Eigen-Middelen-Besluit; de codecisie voor de uitgaven – verdragmatig vast. Toch doen binnen dit kader ideeën voor vernieuwing de ronde met invloed op de verhouding tussen EU-instellingen en lidstaten. In de voorbereiding van dit advies trof het de AIV dat zeer weinig aandacht is voor de impact van financiële voorstellen op de interinstitutionele balans. Niet zelden worden vernieuwingen – zeker na het wegvallen van de Britse 'rem' – als onontkoombaar voorgesteld, terwijl Nederland er terughoudend tegenover staat en ze hoe dan ook debat verdienen. Behalve aan genoemd debat over rechtstreekse EU-belastingen valt aan drie thema's te denken.

Ten eerste, flexibilisering van het budget. Naast evidente voordelen in het tijdig en adequaat kunnen reageren op nieuwe situaties<sup>111</sup>, heeft flexibilisering ook gevolgen voor de interinstitutionele verhoudingen. De invloed van Commissie (via het initiatiefrecht) en Parlement (via het recht op medebeslissing) neemt toe en de nationale controle wordt minder. Toch is binnen de groep van nettobetalers begrip voor het argument dat lidstaten ook zelf budgettaire flexibiliteit kennen. De meeste lidstaten zijn voor flexibilisering, maar op hun eigen wijze. Zo willen Polen en Hongarije eventueel flexibele begrotingen, mits geen extra geld naar migratiebeleid gaat. Nederland is voor het vergemakkelijken van schuiven tussen begrotingscategorieën.

Ten tweede, een mogelijke toekomstige verkorting van de MFK-periode van 7 tot 5 jaar om het begrotingskader politiek te laten aansluiten bij de termijnen van het Parlement en de Commissie – en dus bij de Europese verkiezingscampagnes van de *Spitzenkandidaten*. In haar Mededeling van 2 mei 2018 stelt de Commissie voor om dit wellicht vanaf 2028 in te laten gaan. De AIV acht het van belang om bij de definitieve keuze voor verkorting van de duur van de MFK-periode een zorgvuldige afweging te maken. In deze afweging geldt enerzijds het voordeel van aansluiting bij de mandaten van Parlement en Commissie en anderzijds het gevaar van doorlopende onderhandelingen over, c.q. verminderde voorspelbaarheid van, het budget alsook mogelijk nadelige gevolgen voor de zekerheid van

111 Zie: <[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework_en.pdf)>.

langetermijninvesteringen, onder meer op het terrein van cohesie of innovatie.<sup>112</sup>

Ten derde, een koppeling tussen het MFK en de Economische en Monetaire Unie (EMU). Hierdoor zou het MFK nieuwe financiële instrumenten bieden voor de versterking van de EMU. In haar Mededeling van 2 mei 2018 reserveert de Commissie EUR 25 mld. voor financiële en technische assistentie voor het doorvoeren van hervormingen door eurozonelanden (een zogenaamd *Reform Support Programme*) en een garantie ter hoogte van EUR 30 mld. voor leningen aan eurolanden die te maken krijgen met grote, asymmetrische schokken (een nieuwe *European Investment Stabilisation Function*).

De eerste twee voorstellen versterken de positie van de EU-instellingen ten opzichte van de lidstaten, het derde neemt stelling in het debat over de toekomst van de eurozone waartoe de Franse president Macron opriep, en waarover Nederland een terughoudende positie inneemt.<sup>113</sup> De AIV bepleit deze vernieuwingen niet enkel op financiële maar ook op hun politieke en institutionele impact te bezien en mede op die grond coalities aan te gaan.

### III.5 Krachtenspel: anders dan de vorige keer?

Het Britse vertrek slaat niet alleen een financieel gat in de begroting maar ook een diplomatiek gat in de nettobetalerscoalitie. Met het VK vertrekt de meest uitgesproken stem voor vermindering van de nationale afdrachten, voor hervorming en modernisering en tegen invoering van Europese belastingen, flexibilisering van het budget en inkorting van de MFK-looptijd. In het nieuwe krachtenveld zou Nederland in het algemeen graag de steun van het VK, met zijn harde en vaak effectieve onderhandelingsstijl, hebben behouden.

Hoewel Nederland het in begrotingszaken vaak inhoudelijk met het VK eens was kan het, zelfs ondanks zijn vetorecht, niet zomaar de Britse rol innemen. Nederland heeft immers niet hetzelfde politieke en financiële gewicht. Nederland kan de keuze maken het hard te spelen, met alle politieke kosten van dien aangezien een dergelijke opstelling naar verwachting niet gesteund zal worden door Duitsland en Frankrijk, noch door zuidelijke en oostelijke lidstaten. Naar het oordeel van de AIV is de vraag dus op welke doelstellingen Nederland zijn politiek kapitaal wil inzetten, om zo een voor Nederland aanvaardbare uitkomst te bereiken.

Gezien alle deelonderwerpen en uiteenlopende belangen is het ondoenlijk om een gedetailleerd krachtenveld te schetsen. Wel zijn er ruwweg drie groepen te onderscheiden:

1. De *nettobetalers*. Deze groep had een redelijk vaste structuur en bestond naast het VK uit de Noordse lidstaten, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk en Nederland. De positie van Finland en de Baltische staten is moeilijk in te schatten. Zij zijn voor innovatie, maar hechten ook aan bestaande cohesiefondsen. Een aantal landen heeft al duidelijke standpunten ingenomen: Oostenrijk, Denemarken en Zweden willen geen verhoging van het EU-budget. Aangezien Oostenrijk in de tweede helft van 2018 het EU-voorzitterschap bekleedt, zal het zich daarom de komende periode mogelijk gematigd opstellen. De cruciale factor is Duitsland: dit land had

<sup>112</sup> Zie meer uitvoerig hierover: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603798/IPOL\\_IDA\(2017\)603798\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603798/IPOL_IDA(2017)603798_EN.pdf)>.

<sup>113</sup> Zie AIV-advies nummer 105, 'Is de Eurozone stormbestendig? Over verdieping en versterking van de EMU.', Den Haag, augustus 2017.

onder nettobetalers een zekere voortrekkersrol maar deze zal naar verwachting minder geprononceerd zijn. Blijkens het regeerakkoord van maart 2018 staat Duitsland onder verwijzing naar alle nieuwe Europese uitdagingen, open voor een hogere afdracht aan de EU.<sup>114</sup> Om binnenlandspolitieke (regionale) redenen blijven nieuwe nettobetalers als Italië, Spanje en misschien ook Frankrijk onverminderd inzetten op verkrijging van GLB- en cohesiefondsen. Dit bemoeilijkt de door Nederland beoogde hervormingen van deze fondsen, waarvan uiteraard ook een deel ten goede komt aan Nederlandse landbouwers, provincies of projecten.

Kortom: om uiteenlopende politieke redenen achten lang niet alle nettobetalers een lagere begroting van het grootste belang. Zij laten de belangen van hun burgers-als-belastingbetalers niet per se prevaleren boven de belangen van hun burgers-in-andere-hoedanigheden.

Binnen de groep nettobetalers verschuift het zwaartepunt in het nadeel van Nederland. Ook lijkt de groep te gaan lijden aan een gemis aan (grote) voortrekkers.

2. De *netto-ontvangers* in Midden-, Oost- en Zuid-Europa. Hoewel deze landen onderling sterk verschillen, hechten zij alle aan het behoud van voldoende middelen voor landbouw en cohesie. Verschil van inzicht betreft vooral de mate van weerstand tegen stijgende uitgaven en/of het overschrijden van de plafonds en het belang dat ze hechten aan extra middelen voor migratiebeleid en grensbewaking – iets waar Italië en Griekenland sterk voor en de Visegrád-landen juist sterk tegen zijn. Vanwege deze verschillen trekken deze landen weinig als groep op.
3. De ‘*bruglanden*’ Italië, Spanje en Ierland. Deze drie behoorden tot voor kort tot de *netto-ontvangers*, maar werden recentelijk of worden binnenkort nettobetalers. Hun positie is nog onduidelijk. Zo zijn in Ierland discussies gaande om in te stemmen met een hoger EU-budget en voor verdediging van het GLB en van hogere structuurfondsen.<sup>115</sup> Van Italië is de Europese koers na het aantreden van de regering-Conte vooralsnog onzeker. Nederland zou meer contact kunnen zoeken met Spanje – een land dat steeds meer belangstelling toont voor een moderne, hervormingsgerichte begroting.

Voorts zijn de volgende factoren in het krachtenveld noemenswaard:

- De Commissie is politieker geworden – onder meer als gevolg van de *Spitzenkandidaten*-procedure –, met meer oog voor het ‘leveren’ van wat burgers van de EU verwachten aan voordelen, mogelijkheden of bescherming.
- De Franse opstelling is nog niet uitgekristalliseerd; president Macron lijkt, mede gezien andere binnenlandse strijdtonelen, en ondanks eerdere uitspraken, van GLB-hervorming geen prioriteit te maken.
- Midden- en Oost-Europese landen hebben al aangegeven meer te willen bijdragen, waarschijnlijk in de wetenschap dat zij de grootste ontvangers zijn. Met de nieuwe fondsen voor uitbreiding van de EU in het vooruitzicht (een van hun wensen), en met de fondsen voor de eurozone en voor structurele hervormingen, zien zij nieuwe kansen op financiële ondersteuning en steun voor hun prioriteiten.

114 CDU/CSU-SPD accepteren onder voorwaarden een hoger budget. Zie onder meer: <[https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU\\_auf\\_einen\\_Blick/EU\\_Haushalt/2018-05-02-Gemeinsame-Erklaerung-Scholz-Maas.html%3e](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU_auf_einen_Blick/EU_Haushalt/2018-05-02-Gemeinsame-Erklaerung-Scholz-Maas.html%3e)>.

115 Zie: <<https://www.iiea.com/eu27/taoiseach-leo-varadkars-vision-future-europe/>>.

### III.6 Aanbevelingen voor de inzet van Nederland

Nederland staat in het MFK voor grote vragen. De belangen zijn groot. Het dilemma: een harde opstelling is verleidelijk en op punten noodzakelijk, maar wie zich buiten het debat plaatst, speelt geen rol meer bij de besluitvorming op punten die ook voor Nederland van belang zijn. Een harde opstelling kan een leidersrol van een klein clubje landen opleveren (de 'nieuwe Hanze') maar kost politiek kapitaal dat niet op andere punten kan worden ingezet; tevens leidt het, afgezien van eventuele imagoschade, tot verminderde bereidheid bij partners om met Nederland coalities op andere onderwerpen te sluiten. Tegelijk zien we – zoals in eerdere hoofdstukken van dit rapport – dat de veranderde verwachtingen van burgers ten aanzien van een EU die ook bescherming biedt en de nieuwe uitdagingen voor de Unie om een herijking van de Nederlandse positie vragen. In dit krachtenveld moet Nederland op samenhangende wijze positie kiezen op de drie genoemde strijdtonelen: afdrachten, bestedingen en structuur & zeggenschap.

Ten eerste de afdrachten. Het kabinet dient rekening te houden met een hoger EU-budget en daarmee een navenant hogere afdracht. Deels is dit een gevolg van lopende gebruiken en verdelingen, waarbij een forse korting op landbouw en cohesie moeilijk te verwezenlijken is, deels van politieke wensen in de Unie met betrekking tot extra uitgaven voor onder meer veiligheid en migratie, en deels van de Brexit zelf. De hoogte van het budget kan uitkomen op of rond het door de Commissie voorgestelde percentage van 1,114% van het BNI. Dit levert frictie op met de inzet van het kabinet, dat zich op het standpunt stelt dat een kleinere EU ook een lagere begroting moet inhouden. Met dit standpunt staat Nederland echter vrijwel alleen; zelfs bondgenoten Zweden en Oostenrijk kunnen leven met een gelijkblijvende begroting na de Brexit.

De AIV is van mening dat overwogen moet worden om een meer leidende rol te nemen in de groep van zuinige landen. Het vertrek van het VK en de gewijzigde positie van Duitsland vergroten de noodzaak nieuw cement aan te dragen in dit blok; in dit opzicht wordt naar Nederland gekeken. Hier valt ook politiek gewicht te winnen. Zelfs om op het huidige Commissievoorstel uit te komen moet tegendruk tegen verdere verhoging worden ontwikkeld. Het argument zuinigheid kan evenwel beter niet als Nederlandse onwil, maar in termen van Europees belang bij financiële degelijkheid worden geduid.

Ten aanzien van de kortingen dient het kabinet in te zetten op een redelijke positie ten opzichte van andere nettobetalers. Nu het stelsel van specifieke kortingen vanwege het einde van de Britse *rebate* waarschijnlijk op de schop gaat, moet Nederland nieuwe aanknopingspunten leveren voor een gelijke verdeling van de lasten over landen met een vergelijkbare welvaart. Wellicht is het verstandig hiervoor een 'korting-coalitie' aan te gaan met andere nettobetalers (Zweden, Denemarken en Oostenrijk) – een coalitie die dan wel onderlinge solidariteit zal moeten opbrengen.

Wat betreft nieuwe financieringsbronnen dient Nederland goed te kijken naar de tendens om EU-gelden te gebruiken voor financiële instrumenten, eventueel zelfs buiten de begroting om. Dit mede met het oog op latere vragen over de effectiviteit van financiële instrumenten.

Ten tweede: de EU-uitgaven. Naar het oordeel van de AIV moet het kabinet de voornaamste inspanningen richten op modernisering en kwaliteit van de bestedingen. De nieuwe begroting moet zowel financieel houdbaar als toekomstgericht zijn. Deze zaken hangen samen. Mocht de uitkomst uiteindelijk een hoger EU-budget zijn – hetgeen niet onwaarschijnlijk is – dan zal, ook met het oog op het nationale draagvlak, de kwaliteit van en controles erop moeten verbeteren.

Inzake 'nieuwe doelen' is het voor de kwaliteit van het debat en het draagvlak in eigen land essentieel dat het kabinet actiever communiceert dat Europese uitgaven ook de belangen van Nederlandse burgers dienen – in termen van banen, welvaartverhoging, kansen, veiligheid of bescherming – en niet enkel een kostenpost zijn.

Hoewel succes niet is verzekerd, moet het kabinet blijven aandringen op het reduceren van het GLB-budget. Wel moet de indruk worden vermeden dat dit 'snijden in andermans vlees' is.

Nederland kan een leidende rol nemen in het debat over de kwaliteit van en controle op de uitgaven, inclusief dat over de koppeling van steun aan rechtsstatelijkheid (conditionaliteit). Het voorstel van de Commissie op 2 mei 2018 is sterk maar gezien de weerstand in Midden- en Oost-Europa is de vraag of het ongeschonden de eindstreep haalt. Inzake conditionaliteit zou Nederland, in het spoor van het Commissievoorstel, een harde onderhandelingsstrategie kunnen kiezen, ook met het oog op het uiteindelijk mogelijk aanvaarden van een hoger totaalpakket. Dan moet wel worden onderbouwd dat er onafhankelijk toezicht komt op bestedingen – iets waarvoor Nederland zelf suggesties kan doen en waarbij bijvoorbeeld de Europese Rekenkamer, het Europees Bureau voor Fraudebestrijding OLAF en het Europees Openbaar Ministerie een grotere rol zouden kunnen spelen – en dat indien nodig toekomstig ook werkelijk kortingen zullen volgen. In vergelijkbare situaties voorheen is dat niet altijd gebeurd.

Ten derde: wat betreft de structuur van en zeggenschap over de begroting moet Nederland er rekening mee houden dat flexibilisering van de budgetten wordt ingevoerd. Dit vraagt naar de mening van de AIV om nader onderzoek. Flexibilisering is belangrijk, mits afdoende vormgegeven en gekoppeld aan de beoogde modernisering van de begroting, die toekomstgericht en financieel houdbaar is.

De kans bestaat tevens dat het daaropvolgende MFK gaat naar een vijfjaarcyclus; naar het oordeel van de AIV moet Nederland de institutionele consequenties daarvan niet onderschatten en niet alleen de eerder geschetste voordelen, maar ook de begrotingstechnische nadelen (permanente onderhandelingen, onzekerheid) laten meewegen bij de positiebepaling – en eventueel het zoeken van bondgenoten daarbij.

Al met al kan Nederland zich in de aankomende MFK-onderhandeling opwerpen als leidende stem in het kamp van 'zuinige moderniseerders' ten gunste van een Europese Unie die focust op degelijke en toekomstgerichte investeringen. Het financiële en diplomatieke gat dat het Britse vertrek achterlaat is voor Nederland als nettobetalers pijnlijk. Die pijn kan ten dele worden opgevangen door coalitievorming met andere nettobetalers op het vlak van EU-inkomsten en -uitgaven: dat vergt een grote inspanning. Maar minstens zo belangrijk voor het debat en het draagvlak is de erkenning dat het MFK niet alleen draait om *uitgaven*, te beoordelen vanuit het perspectief van de Nederlandse burgers als belastingbetalers, maar dat het tevens een *middel* is om komend decennium gezamenlijke doelen te verwezenlijken, doelen die voor Nederlandse burgers in andere hoedanigheden – als werknemer, consument, onderzoeker, student – eveneens vitaal kunnen zijn.

## IV Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de analyse in de voorafgaande hoofdstukken komt de AIV tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

### IV.1 Algemeen

1. Nederland verliest met de Brexit in het VK op bepaalde terreinen een bondgenoot, vooral wat betreft het functioneren en de reikwijdte van de interne markt, de gemeenschappelijke handelspolitiek en de bevordering van een goed bestuurd Unie met doelmatig begrotingsbeheer en effectieve regelgeving. Op andere Europese gebieden ondervond Nederland van het VK minder of geen steun, hetzij omdat de opvattingen niet met elkaar strookten, hetzij omdat de Britten zich op die terreinen – zoals de gemeenschappelijke munt – aan het integratieproces hadden onttrokken. Ook op het terrein van de rechtsbescherming inzake fundamentele rechten van de Europese burgers verkreeg het een uitzonderingspositie. Uiteindelijk liepen de strategische doelstellingen niet parallel: voor Nederland is er op grond van de Europese geschiedenis geen andere optie dan betrokkenheid bij de Europese integratie, terwijl het VK steeds de mogelijkheid bezat het evenwicht op het Europees continent van buitenaf te beïnvloeden. Nu het VK de EU gaat verlaten, kan Nederland als wellicht bevoorrechte Britse gesprekspartner op het continent, binnen de EU, aan belang winnen.
2. De Brexit valt samen met ingrijpende veranderingen rondom de EU en in de wereld die om handelingsvermogen van de Unie vragen en om een strategische heroriëntatie op het Europese narratief. De mondiale uitdagingen op het gebied van veiligheid, migratie, klimaatverandering en modernisering van de economie vragen om een Unie die meer doet dan markten vrijmaken, om een Unie die de lidstaten actief ondersteunt om de Europese manier van leven te helpen beschermen en ontplooien. Minister-president Rutte gaf blijk van dit inzicht in zijn speech van 13 juni 2018 voor het Europees Parlement in Straatsburg. Wat dit impliceert voor de belangrijkste beleidsterreinen verdient een verder vervolg voor het grote publiek en het maatschappelijk debat. Evenzeer impliceert dit nieuwe Europese engagement doordenking op gevolgen voor de coalities die Nederland in de EU aangaat. Waar het Verenigd Koninkrijk een belangrijke partner was voor het Europa van de vrije markt, was en is het dat minder waar het gaat om een Europa dat moderniseert en beschermt.
3. De Brexit vereist versterking van de Nederlandse deelname aan de EU-interne diplomatie. Wil Nederland voorstellen aangenomen zien, dan vraagt de in het Verdrag voorziene besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid om aansluiting bij een grotere groep lidstaten dan nu het geval is. Waar Nederland een besluit wil tegenhouden, is een blokkerende minderheid veel minder gemakkelijk gevormd, in elk geval zonder deelname van een groot EU-land. Zo volstaat de nieuwe ‘Hanze-coalitie’ van Nederland, Ierland en de Noordelijke en Baltische landen, zelfs aangevuld met beide Beneluxpartners, niet voor een blokkerende minderheid. Ook waar met consensus wordt besloten – in de praktijk is dat vaak het geval –, is het van groot belang de Europese geesten voor onze inzichten te winnen, wat goede voorstellen, actief lobbyen en de wil tot geven en nemen veronderstelt. Het Europa zonder het VK vraagt van Nederland een actieve opstelling in de EU-instellingen, het behouden van oude coalities en het smeden van nieuwe alsook het ontwikkelen van strategisch inzicht in het algehele krachtenveld, over de departementale verkokering heen.



4. Het bevorderen van steun voor Nederlandse inzichten en standpunten kan niet wachten tot het moment dat de Europese instellingen in actie komen. Alleen of in coalitie met andere lidstaten moet Nederland, veel meer dan het nu doet, aandacht vragen voor zijn belangen op een moment dat de voorstellen, standpunten, conclusies en dergelijke nog geen vaste vorm hebben aangenomen. Dit vereist een proactieve Nederlandse benadering van, vooral, de Commissie en het Europees Parlement. Wat het Europees Parlement betreft, is intensivering van de contacten vanuit de Staten-Generaal en op partijpolitiek niveau ook zeer wenselijk. Ook de Tweede Kamer heeft hier dus een rol, niet in het minst op de dossiers die uiteindelijk actieve instemming van nationale parlementen vragen (zoals het besluit over de meerjarenbegroting of toetredingsverdragen). Deze benadering vraagt ook om een bewust vormgegeven en volgehouden Nederlands personeelsbeleid, teneinde te bevorderen dat bij de Europese instellingen op alle niveaus Nederlanders werkzaam zijn (in vaste dienst of uitgezonden, in Brussel werkzaam, maar bijvoorbeeld ook bij de Europese diplomatieke dienst EDEO).
5. Voor de Nederlandse positie in de (Europese) Raad was en is het aangaan van coalities van strategisch belang. Een EU zonder het VK wordt voor Nederland veel meer een open veld, zonder specifieke geografische dominantie. De gebruikelijke Nederlandse voorkeur voor Noordwest-Europa houdt nu al minder stand, wat over enkele jaren nog sterker zal zijn. Dit vraagt om een flexibele Nederlandse opstelling, waarin het gesprek met geen enkel EU-lid wordt uitgesloten, in Zuid- noch Midden- en Oost-Europa, van het Iberisch schiereiland tot aan de Visegrád-vier. Wisselende coalities op verschillende beleidsdomeinen voorkomen bovendien dat scheidslijnen tussen groepen lidstaten telkens dezelfde zijn, waardoor ze verhard en structurele verwijdering tussen groepen lidstaten plaatsvindt, met potentieel grote negatieve gevolgen voor de interne markt, de Schengensamenwerking en de externe slagkracht en geloofwaardigheid van de Unie. De nieuwe coalitievorming zorgt voor een weefwerk, dat de Unie als geheel verstevigt.
6. Nieuwe coalitievorming veronderstelt dat Nederland zijn visie op de Europese integratie verder ontwikkelt en daarin prioriteiten aanbrengt. Gelijk hebben en gelijk krijgen zijn, zoals bekend, niet hetzelfde. Ook als Nederland in de EU iets absoluut wil verhinderen, kan het soms voordeel brengen daarop niet steeds te tamboereren, of in elk geval te bezien of het punt ook valt te verbinden met iets dat Nederland op Europees niveau graag wil bevorderen. De ambitie om een rol te spelen op het Frans-Duitse speelveld noopt tot het formuleren van positieve Europese doelstellingen, niet alleen van wat we beslist niet willen. Het behoud van zuinig begrotingsbeheer en een Nederlandse 'rebate' kan eventueel worden bevorderd door constructief mee te denken over het versterken van de eurozone en de EMU. Het zou niet goed zijn voor Nederlands positie in de EU, noch voor het Nederlandse debat daarover, als Nederland veelvuldig aan het einde van de rit onze hardnekkige nee's moet inslikken en met tegenstribbelende ja's akkoord moet gaan. *Blaming Brussels*, dat heeft het VK laten zien, helpt op den duur niet bij het bouwen aan een overtuigend en sterk Europa. Dat laat onverlet dat weloverwogen standpunten het soms juist waard zijn om tot het laatst te worden volgehouden, ook ongeacht het aantal medestanders.<sup>116</sup>

<sup>116</sup> Zo blokkeerde Nederland samen met Finland in 2011 terecht het Frans-Duitse compromis over toetreding van Roemenië en Bulgarije tot Schengen omdat de kwaliteit van de rechtsstaat en de administratieve en juridische capaciteit in deze landen nog te wensen overliet.

7. Europees handelingsvermogen in het licht van grote uitdagingen als de modernisering en digitalisering van de economie, de noodzakelijke energietransitie en grote instabiliteit en armoede rond Europa, vereist overbrugging van West-Oost- en Zuid-Noord-scheidslijnen binnen Europa. Nederland draagt in deze beleidsdomeinen via nieuwe coalitievorming reeds bij aan cruciaal nieuw weefwerk dat deze klassieke scheidslijnen overbrugt. Zonder de zuidelijke lidstaten geen oplossing voor het migratievraagstuk, zonder de moderniseerders in Oost-Europa geen moderne, duurzame economie, zonder inzet van alle Europese lidstaten geen stabiliteit rond Europa. Naast het in de nationale en internationale media opgeroepen beeld van Nederland als aanvoerder van de ‘nee-zeggers’ in de zogenaamde Hanze-coalitie tegen Frankrijk en de zuidelijke lidstaten, past het beeld van Nederland als feitelijke bruggenbouwer met Frankrijk en zuidelijke en oostelijke lidstaten in coalities voor een digitale interne markt, meer ambitieuze klimaatdoelstellingen, en een oplossing voor het existentiële lange-termijnvraagstuk van migratie en asiel.
8. Het is te verwachten dat het gewicht van de Frans-Duitse as zal toenemen, wat in elk geval om permanente en alerte Nederlandse contacten met Berlijn en Parijs vraagt. Tegelijk zal van Nederland, een oprichterstaat met een relatief grote economie, ook leiderschap worden verwacht, bijvoorbeeld in Benelux-verband of in de ‘Hanze-coalitie’ met Noordse en Baltische lidstaten. Leiderschap vergt politiek overwicht en diplomatiek vermogen, maar ook inzicht welke ‘deals’ kunnen worden gesloten en wat daarvoor kan worden ingeleverd. Nederland kan zich daartoe in de visie van de AIV het beste richten op het verbeteren van Frans-Duitse voorstellen met behulp van coalities met andere lidstaten, die per onderwerp kunnen verschillen. Tezamen met de zuinige moderniseerders binnen Europa voor een nieuw MFK nabij de Duitse positie, tezamen met de duurzame investeerders onder de lidstaten voor ambitieuze klimaatdoelstellingen met de Fransen.
9. Het spelen van een actieve rol in de EU gaat niet zonder investeren in coördinatie en presentie. De Haagse EU-coördinatie verzorgd door het ministerie van Buitenlandse Zaken, die tijdens ons voorzitterschap in 2016 al goed verliep, moet verder worden verstevigd, ook om departementale verkokering tegen te gaan en strategische dwarsverbanden te kunnen blijven leggen. Een proactieve rol bij de EU-instellingen en een flexibele opstelling in de Europese hoofdsteden (‘multibi-diplomatie’) kunnen niet zonder een scherpe Nederlandse presentie. Financiële taakstellingen hebben in het recente verleden de Nederlandse presentie in de EU en haar lidstaten sterk gekortwiek. De slag in Brussel wordt vaak op de posten gewonnen. Een Nederland met EU-ambitie herstelt op zijn minst iets van deze personele schade en versterkt zijn Europese ambassades.<sup>117</sup>

#### **IV.2 Specifieke aanbevelingen betreffende enkele beleidsdomeinen**

1. Op het beleidsdomein van de interne markt, waaronder het vrije verkeer van diensten, de digitale markt en de energiemarkt, ligt voortzetting van de samenwerking met de gelijkgezinde Noordse en Baltische lidstaten, de leren en tot op zekere hoogte ook de Visegrád-landen voor de hand. Doel van deze samenwerking is onder meer om invloed te kunnen uitoefenen op de grote lidstaten, met Frankrijk en Duitsland voorop,

<sup>117</sup> Zie AIV, briefadvies nummer 32, ‘De vertegenwoordiging van Nederland in de wereld’, Den Haag, mei 2017.

en zo nodig tegenwicht te kunnen bieden wanneer deze landen overeenstemming op specifieke interne-markt-onderwerpen weten te bereiken en daarvoor voldoende steun van andere protectionistisch ingestelde partners weten te genereren.

2. In het sociale domein zal Nederland een strategische keuze moeten maken en moeten besluiten of het vasthoudt aan de tot dusverre terughoudende houding ten aanzien van Europese initiatieven dan wel waar mogelijk aansluit bij verdergaande initiatieven op dit terrein. De AIV bepleit een open Nederlandse houding ten aanzien van dergelijke initiatieven. Zij deelt het uitgangspunt van de regering dat versterking van de sociale dimensie van Europa een cruciaal onderdeel is van de toekomst van de EU en het verdiepen van het draagvlak voor de Unie. In het kader van de herziening van de detacheringsrichtlijn heeft Nederland coalities gesmeed met Zweden, de Benelux, Duitsland en Frankrijk waarop kan worden voortgebouwd.
3. Wat betreft het klimaatbeleid biedt inzetten op nauwe samenwerking, niet alleen met Noordwest-Europese landen als Zweden en Finland, maar zeker ook met Frankrijk, de Benelux en met Duitsland, de grootste kans op het verwezenlijken van de Nederlandse doelstellingen. Op het terrein van onderzoek en innovatie ligt, na het vertrek van het VK uit de EU, nauwe samenwerking met vooral Frankrijk en Duitsland voor de hand.
4. Wat betreft de EMU bepleit de AIV een constructieve opstelling ten aanzien van Frans-Duitse initiatieven volgend op de eurozonetop in juni 2018, zeker als deze overeenstemmen met de aanbevelingen uit het AIV-advies over de verdieping en versterking van de EMU uit augustus 2017. Gezamenlijke initiatieven met onder meer de Noordse en Baltische lidstaten en Ierland ('Hanze'), al dan niet onder leiding van Nederland, onderstrepen in dit toekomstdebat het belang van nationale verantwoordelijkheden, begrotingsdiscipline en risicoreductie, maar kunnen zich niet onttrekken aan het door andere lidstaten verlangde politieke gesprek over gezamenlijke stabilisatie, solidariteit en risicodeling. Om geloofwaardig te zijn vraagt een dergelijke Hanze-coalitie bovendien dat Denemarken en Zweden zich richting eurolidmaatschap begeven.
5. Binnen het GBVB en het EVDB betekent de Brexit een verzwakking van de bestaande coalities waarin het VK veelal een leidende rol vervulde, bijvoorbeeld ten aanzien van (de sancties tegen) Rusland. Een zo goed mogelijke afstemming met de Britten blijft ook na de Brexit van cruciaal belang. De AIV bepleit daartoe een brugfunctie voor Nederland tussen het VK en de EU en roept het kabinet op om te onderzoeken hoe aan deze brugfunctie inhoud kan worden gegeven. De AIV brengt daartoe de aanbeveling in het advies over de toekomst van de NAVO in herinnering om binnen de NAVO de Eurogroep nieuw leven in te blazen.
6. Op defensie terrein moet Nederland open staan voor het streven naar grotere Europese zelfredzaamheid. Omdat Frankrijk bij uitstek de drijvende kracht is achter dit streven, bepleit de AIV dat Nederland de mogelijkheden onderzoekt van nauwere samenwerking met dit land. De AIV ziet het feit dat 25 EU-lidstaten willen deelnemen aan PESCO als hoopgevend, maar acht de oprichting van een militaire kopgroep van een beperkt aantal EU-lidstaten binnen PESCO, met als meest waarschijnlijke coalitiepartners Duitsland, België en Frankrijk, bijna onvermijdelijk. Doel hiervan zou moeten zijn de vorming van een substantieel Europees militair vermogen. De AIV vindt dat Nederland van zo'n voorhoede deel zou moeten uitmaken. In dat verband ziet de AIV het recente besluit van de ministers van Defensie van negen Europese

landen, waaronder Nederland, over het zogeheten European Intervention Initiative (EI2) als een potentieel belangrijke stap in de door de AIV gewenste richting.

7. Ten aanzien van de Europese migratiesamenwerking zijn behalve Duitsland en Frankrijk als coalitiepartners ook diverse zuidelijke EU-landen voor Nederland van belang. Nederland doet er in de visie van de AIV goed aan om in te zetten op brede coalities met landen die voorbij hun korte termijn eigenbelang ('Noord' versus 'Zuid') inzetten op stabiliteit in de MENA-regio en op een humane en effectieve Europese migratiestrategie, inclusief de bestrijding van mensensmokkel, in coalitie met Italië. Een dergelijke strategie moet ingebed zijn in een bredere Europese ontwikkelingssamenwerkingsstrategie. Deze zal hard nodig zijn in de verwachting dat de migratiedruk de komende decennia zal toenemen.
8. De onderhandelingen met de ACP-landen over een nieuw kader voor handel en hulp – waarbij van belang is dat ACP-landen getroffen zullen worden door de negatieve effecten van de Brexit op handelsgebied – vereist een actieve inzet om de Europese financiële middelen voor ontwikkelingssamenwerking te handhaven. Nederland zal in dit kader de samenwerking moeten zoeken met Frankrijk als traditionele bruggenbouwer met de ACP en verder met de Scandinavische landen en Duitsland, waarmee Nederland op dezelfde lijn zit waar het gaat om de samenhang tussen hulp en handel.
9. Met betrekking tot het MFK acht de AIV het waarschijnlijk dat rekening gehouden moet worden met een hoger EU-budget en een hogere Nederlandse afdracht als uiteindelijke uitkomst van de, nog te beginnen, MFK-onderhandelingen. Daarbij vindt de AIV het van belang om met een coalitie van 'zuinige moderniseerders' aan te dringen op het opnemen van conditionaliteit en dit te koppelen aan rechtsstatelijkheid en verantwoordelijkheden op het terrein van migratie, het reduceren van het GLB-budget en modernisering van de begroting. De AIV vindt dat het kabinet moet overwegen een meer leidende rol te nemen binnen deze coalitie.

#### **IV.3 Aanbevelingen betreffende coalities met (groepen van) landen**

1. Gelet op bovenstaande aanbevelingen acht de AIV een keuze voor nauwe samenwerking met veelal gelijkgezinde landen als de Benelux, de Noordse en Baltische lidstaten, Oostenrijk en Ierland weliswaar voor de hand te liggen, maar samenwerking in dit verband zal getalsmatig niet altijd voldoende blijken om de besluitvorming in de gewenste richting te sturen, dan wel om ongewenste besluiten tegen te houden. Daartoe is ook het openhouden van de dialoog met niet op voorhand gelijkgezinde, maar wel grote en belangrijke lidstaten als Spanje en Italië in de ogen van de AIV zowel wenselijk als noodzakelijk.
2. Hoewel niet elk Frans-Duits initiatief prompt hoeft te worden omarmd, is het naar het oordeel van de AIV ook in het belang van de Nederlandse welvaart en veiligheid dat Duitsland en Frankrijk elkaar vertrouwen en hun relatie blijvend in een Europees kader vormgeven. De Nederlandse rol kan zijn Frans-Duitse initiatieven bij te sturen en waar nodig te verbeteren, daarbij deze beide partners in herinnering brengend dat Frans-Duitse overeenstemming een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde is voor een Europees akkoord. Na de Brexit kan Nederland zich nog sterker op deze brugfunctie toelagen, als bemiddelaar tussen beide grote en de andere EU-lidstaten.

3. Dit vergt uiteraard goede bilaterale relaties met Berlijn en Parijs. Om die reden zal Nederland zich in de visie van de AIV ook moeten blijven richten op nauwe(re) samenwerking met Duitsland, waarmee Nederland weliswaar veel belangen en verwantschap deelt, maar waarmee de belangen lang niet op alle beleidsdomeinen gelijk oplopen. Zo hecht Nederland sterk aan marktwerking, open grenzen en een vrij dienstenverkeer, terwijl Duitsland zich vooral laat leiden door de belangen van de sterke eigen industrie, waaronder de auto-industrie.
4. Nauwere samenwerking met Frankrijk, waarin Nederland actief investeert, is eveneens van groot belang, ook om invloed uit te oefenen op de richting van mogelijke Frans-Duitse initiatieven. In de versterking van de pijlers van het Europa van de bescherming – defensie en stabiliteit rond Europa, regulering van de migratie, modernisering van de economie, de sociale dimensie – is Frankrijk een cruciale, te vaak veronachtzaamde bondgenoot. De AIV meent dat hier ook in het publieke debat meer aandacht voor mag worden gevraagd.
5. Samenwerking met de landen van de Visegrád-4 ligt gelet op hun houding ten aanzien van migratie en, waar het gaat om Polen en Hongarije, de rechtsstaat minder voor de hand. Maar aangezien de positie van deze groep van landen op sommige beleidsterreinen (bijvoorbeeld de interne markt) soms toch dichtbij de Nederlandse positie ligt en ze bovendien op andere beleidsterreinen niet altijd als blok opereren, moet samenwerking met deze landen, al dan niet in Benelux-verband, niet op voorhand worden uitgesloten.



**Tweede Kamer**  
DER STATEN-GENERAAL

Voorzitter

Aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken  
T.a.v. de voorzitter  
Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Postbus 20018  
2500 EA Den Haag  
T 070 318 30 33

Den Haag, 4 juli 2017

Geachte heer De Hoop Scheffer,

Heden, 4 juli 2017, heeft de Tweede Kamer op grond van artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, besloten de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken advies te vragen over de mogelijkheden voor Nederland om coalities te vormen in de Europese Unie na de uittreding van het Verenigd Koninkrijk (Brexit).

Het verzoek is gebaseerd op de motie van het lid Anne Mulder c.s. over een advies over coalitievorming met andere landen na de Brexit (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1229), die op 16 mei 2017 door de Kamer is aangenomen. Een afschrift van deze motie treft u ingesloten aan.

In de bijlage treft u een uitgewerkte vraagstelling aan.

Namens de Kamer vraag ik u aan dit verzoek te voldoen.

Met vriendelijke groet,

Khadija Arib  
Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal



## BIJLAGE

Namens de leden van de vaste commissie voor Europese Zaken verzoek ik u, conform besluit van de procedurevergadering d.d. 1 juni 2017, aan de Kamer voor te stellen om aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken advies te vragen over de mogelijkheden van Nederland om coalities te vormen in de Europese Unie na de uittreding van het Verenigd Koninkrijk (Brexit).

Het te vragen advies is een vervolg op het adviesrapport van de AIV d.d. 22 maart 2017 getiteld *Brexit means Brexit* over de gevolgen van de Brexit voor Nederland en de coalitievorming in de Europese Unie. Het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken is gebaseerd op de motie van het lid Anne Mulder c.s. over een advies over coalitievorming met andere landen na de Brexit (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1229), die op 16 mei 2017 door de Kamer is aangenomen (Handelingen II 2016/17, nr. 75, item 9).

In deze motie overweegt de Kamer dat Nederland bij het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie een belangrijke bondgenoot verliest en dat door dit vertrek de Europese machtsverhoudingen opnieuw worden gedefinieerd.

Voorts constateert de Kamer in deze motie dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken in zijn recente *Brexit*-advies concludeert dat Nederland zich na de Brexit niet alleen op nauwe samenwerking en afstemming met Duitsland moet richten, maar ook met Noordwest-Europese landen.

Tot slot verzoekt de Kamer in deze motie aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken om een vervolgadvisie waarin aangegeven wordt met wie en hoe deze coalitievorming zou kunnen plaatsvinden en wat daarvoor nodig is.

Vergaderjaar 2016–2017

**21 501-20**

**Europese Raad**

**Nr. 1229**

**MOTIE VAN HET LID ANNE MULDER C.S.**

Voorgesteld 9 mei 2017

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat Nederland bij het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie een belangrijke bondgenoot verliest;

overwegende dat door dit vertrek de Europese machtsverhoudingen opnieuw worden gedefinieerd;

constaterende dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken in zijn recente brexit-advies concludeert dat Nederland zich na de brexit niet alleen op nauwe samenwerking en afstemming met Duitsland moet richten, maar ook met Noordwest-Europese landen;

verzoekt de Adviesraad Internationale Vraagstukken om een vervolgadvisie waarin hij aangeeft met wie en hoe deze coalitievorming zou kunnen plaatsvinden en wat daarvoor nodig is,

en gaat over tot de orde van de dag.

Anne Mulder  
Omtzigt  
Voordewind



## Gevolgen van de Brexit voor QMV-besluitvorming \*

	Percentage van de bevolking van de Unie-situatie 2016	Percentage van de bevolking van de Unie post-Brexit	Saldo
<b>Duitsland</b>	15,93%	18,26%	+2,33%
<b>Frankrijk</b>	13,04%	14,94%	+1,90%
<b>Verenigd Koninkrijk</b>	12,73%	n.v.t.	n.v.t.
<b>Italië</b>	12,07%	13,84%	+1,77%
<b>Spanje</b>	9,12%	10,46%	+1,34%
<b>Polen</b>	7,47%	8,56%	+1,09%
<b>Roemenië</b>	3,90%	4,47%	+0,57%
<b>Nederland</b>	3,37%	3,86%	+0,49%
<b>België</b>	2,31%	2,53%	+0,22%
<b>Griekenland</b>	2,21%	2,44%	+0,23%
<b>Tsjechië</b>	2,05%	2,35%	+0,30%
<b>Portugal</b>	2,04%	2,34%	+0,30%
<b>Hongarije</b>	1,94%	2,22%	+0,28%
<b>Zweden</b>	1,92%	2,20%	+0,28%
<b>Oostenrijk</b>	1,69%	1,93%	+0,24%
<b>Bulgarije</b>	1,42%	1,62%	+0,20%
<b>Denemarken</b>	1,11%	1,27%	+0,16%
<b>Finland</b>	1,08%	1,23%	+0,15%
<b>Slowakije</b>	1,06%	1,22%	+0,16%
<b>Ierland</b>	0,91%	1,04%	+0,13%
<b>Kroatië</b>	0,83%	0,95%	+0,12%
<b>Litouwen</b>	0,57%	0,66%	+0,09%
<b>Slovenië</b>	0,41%	0,46%	+0,05%
<b>Letland</b>	0,39%	0,45%	+0,06%
<b>Estland</b>	0,26%	0,30%	+0,04%
<b>Cyprus</b>	0,17%	0,19%	+0,02%
<b>Luxemburg</b>	0,11%	0,13%	+0,02%
<b>Malta</b>	0,08%	0,10%	+0,02%

\* Gepresenteerd tijdens de inleiding, die drs. H.A. Würzner van het ministerie van Buitenlandse Zaken hield tijdens een symposium ter gelegenheid van het 40-jarig bestaan van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) op 14 december 2017 (zie ook noot 10 in het advies).

## Lijst van gebruikte afkortingen

<b>AIV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>AVV</b>	Adviesraad voor Vrede en Veiligheid
<b>BBP</b>	Bruto Binnenlands Product
<b>BNI</b>	Bruto Nationaal Inkomen
<b>BNP</b>	Bruto Nationaal Product
<b>CETA</b>	Comprehensive Economic and Trade Agreement
<b>CTG</b>	Counterterrorism Group
<b>ECFR</b>	European Council on Foreign Relations
<b>EDEO</b>	Europese Dienst voor Extern Optreden
<b>EFSI</b>	Europees Fonds voor Strategische Investeringsen
<b>EGKS</b>	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
<b>EIB</b>	Europese Investeringsbank
<b>EMF</b>	Europees Monetair Fonds
<b>EMU</b>	Economische en Monetaire Unie
<b>EP</b>	Europees Parlement
<b>ER</b>	Europese Raad
<b>ESM</b>	Europees Stabiliteitsmechanisme
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>EVDB</b>	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
<b>GBVB</b>	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
<b>GLB</b>	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
<b>GroKo</b>	Große Koalition
<b>IMF</b>	Internationaal Monetair Fonds
<b>INTCEN</b>	Intelligence and Situation Center
<b>JBZ</b>	Justitie en Binnenlandse Zaken
<b>MENA</b>	Middle-East and North Africa
<b>MFK</b>	Meerjarig Financieel Kader
<b>NAVO</b>	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
<b>NBS</b>	De Noordse landen en Baltische staten, bestaande uit respectievelijk Denemarken, Zweden, Finland, Noorwegen, IJsland en Estland, Letland en Litouwen
<b>ODA</b>	Official Development Aid (officiële ontwikkelingshulp)
<b>OLAF</b>	Office Européen de la Lutte Antifraude (Europees Bureau voor Fraudebestrijding)

<b>OS</b>	Ontwikkelingssamenwerking
<b>PESCO</b>	Permanente Gestructureerde Samenwerking
<b>QMV</b>	Qualified Majority Voting
<b>TTIP</b>	Transatlantic Trade and Investment Partnership
<b>VK</b>	Verenigd Koninkrijk
<b>VS</b>	Verenigde Staten
<b>V4</b>	De Visegrád-groep, bestaande uit Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije
<b>VWEU</b>	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
<b>WRR</b>	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
<b>WTO</b>	World Trade Organization (Wereldhandelsorganisatie)

## Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen\*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:  
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000\*\**
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,  
*november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:  
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor  
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van  
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van  
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en  
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004\*\**
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004\*\**
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*

- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005\*\*\**
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009\*\**
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011\*\**
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*

- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
- 80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
- 81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
- 82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
- 83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
- 84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
- 85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
- 86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*
- 87 DE RECHTSSTAAT: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking, *januari 2014*
- 88 NAAR EEN GEDRAGEN EUROPESE SAMENWERKING: werken aan vertrouwen, *april 2014*
- 89 NAAR BETERE MONDIALE FINANCIËLE VERBONDENHEID: het belang van een coherent internationaal economisch en financieel stelsel, *juni 2014*
- 90 DE TOEKOMST VAN DE ARCTISCHE REGIO: samenwerking of confrontatie?, *september 2014*
- 91 NEDERLAND EN DE ARABISCHE REGIO: principieel en pragmatisch, *november 2014*
- 92 HET INTERNET: een wereldwijde vrije ruimte met begrensde staatsmacht, *november 2014*
- 93 ACS–EU-SAMENWERKING NA 2020: op weg naar een nieuw partnerschap?, *maart 2015*
- 94 INSTABILITEIT ROND EUROPA: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid, *april 2015*
- 95 INTERNATIONALE INVESTERINGSBESLECHTING: van ad hoc arbitrage naar een permanent investeringshof, *april 2015*
- 96 INZET VAN SNELLE REACTIEMACHTEN, *oktober 2015*
- 97 AUTONOME WAPENSYSTEMEN: de noodzaak van betekenisvolle menselijke controle, *oktober 2015\*\**
- 98 GEDIFFERENTIEERDE INTEGRATIE: verschillende routes in de EU-samenwerking, *oktober 2015*
- 99 DAADKRACHT DOOR DE DUTCH DIAMOND: ondernemen in het licht van de nieuwe duurzame ontwikkelingsdoelen, *januari 2016*
- 100 GOED GESCHAKELD? Over de verhouding tussen regio en de EU, *januari 2016*
- 101 VEILIGHEID EN STABILITEIT IN NOORDELIJK AFRIKA, *mei 2016*
- 102 DE BESCHERMING VAN DE BURGERBEVOLKING IN GEWAPEND CONFLICT: over gebaande paden en nieuwe wegen, *juli 2016*
- 103 ‘BREXIT MEANS BREXIT’: op weg naar een nieuwe relatie met het VK, *maart 2017*
- 104 DE WIL VAN HET VOLK?: erosie van de democratische rechtsstaat in Europa, *juni 2017*
- 105 IS DE EUROZONE STORMBESTENDIG?: over verdieping en versterking van de EMU, *juli 2017*
- 106 DE TOEKOMST VAN DE NAVO EN DE VEILIGHEID VAN EUROPA, *oktober 2017*
- 107 FUNDAMENTELE RECHTEN IN HET KONINKRIJK: EENHEID IN BESCHERMING: theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen, *juli 2018*

### **Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen**

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003\*\*\*\**
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*

- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN.  
Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF,  
interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke  
rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
- 23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
- 24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de  
beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*
- 25 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: meer dan een definitiekwestie, *mei 2014*
- 26 Briefadvies DE EU-GASAFHANKELIJKHEID VAN RUSLAND: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan  
verminderen, *juni 2014*
- 27 Briefadvies FINANCIERING VAN DE INTERNATIONALE AGENDA VOOR DUURZAME ONTWIKKELING,  
*april 2015*
- 28 Briefadvies DE TOEKOMST VAN SCHENGEN, *maart 2016*
- 29 Briefadvies TOEKOMST ODA, *november 2016*
- 30 Briefadvies ASSOCIATIEOVEREENKOMST EU-OEKRAÏNE: de noodzaak tot ratificatie, *december 2016*
- 31 Briefadvies RUSLAND EN DE NEDERLANDSE DEFENSIE-INSPANNINGEN, *maart 2017*
- 32 Briefadvies DE VERTEGENWOORDIGING VAN NEDERLAND IN DE WERELD, *mei 2017*

\* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

\*\* Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake  
Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

\*\*\* Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

\*\*\*\* Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor  
Vreemdelingenzaken (ACVZ).