

Vergaderjaar 2011–2012

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1161

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2012

Hierbij bieden wij u de geannoteerde agenda aan van de Raad Algemene Zaken van 26 juni 2012. Hierin is tevens onder agendapunt «Meerjarig Financieel Kader» het verslag opgenomen van de informele Raad Algemene Zaken van 10–11 juni jl.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Montenegro

Na het *principe*-besluit van de Europese Raad (ER) van 9 december 2011 om de toetredingsonderhandelingen met Montenegro te openen, zal de Raad Algemene Zaken (RAZ) zich buigen over de technische modaliteiten van de daadwerkelijke start daarvan (zie verslag ER d.d. 9 december 2011, Kamerstuk 21 501-02 nr. 602). De Europese Commissie heeft hiertoe op 22 mei 2012 een rapport aan de Raad gestuurd waarin zij de voortgang analyseert die Montenegro bij de implementatie van hervormingen heeft geboekt (*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Montenegro's progress in the implementation of reforms*, COM(2012) 222 final). Het is nu aan de RAZ om het technische onderhandelingsraamwerk voor Montenegro goed te keuren.

Commissie-rapport: voortgang hervormingen in Montenegro

In lijn met de conclusies van de ER van 9 december vorig jaar gaat de Commissie in het voortgangsrapport van 22 mei 2012 specifiek in op de vraag of Montenegro doende is een positief *track record* op te bouwen op het gebied van de rechtsstaat, justitie, vrijheid en veiligheid, met specifieke nadruk op de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. De Commissie stelt in dit verband dat Montenegro op deze terreinen inderdaad voortgang heeft geboekt. De Commissie noemt hierbij onder andere:

- het in lijn brengen van de Kieswet met aanbevelingen van de OVSE en de Venetië-Commissie;
- verdere professionalisering en versterking van de onafhankelijkheid van rechters, onder andere via een nieuw juridisch raamwerk voor de aanstelling van leden van de Raad voor de Rechtspraak;
- aanscherping van de wet op de financiering van politieke partijen en;
- implementatie van de wet die belangenverstrengeling moet tegen gaan.

Over de voortgang in de strijd tegen corruptie noemt de Commissie in haar rapport het parlementair onderzoek naar mogelijke corruptie bij de privatisering van een Montenegrijns telecombedrijf en de start van een aantal nieuwe corruptieonderzoeken tegen hooggeplaatste personen. Op het gebied van de aanpak van georganiseerde misdaad rapporteert de Commissie eveneens vooruitgang. Meer zaken worden voor de rechter aanhangig gemaakt, en het aantal beslagleggingen op criminele tegoeden neemt toe. Daarnaast heeft Montenegro de politie- en justitiesamenwerking met buurlanden versterkt.

Naast het constateren van voortgang is de Commissie ook kritisch. Montenegro zal nieuwe wetgeving volledig moeten implementeren om een daadwerkelijk positief *track record* op te bouwen. Ten aanzien van de aanpak van corruptie en georganiseerde misdaad constateert de Commissie dat Montenegro zich meer moet inzetten om ook zogenaamde zaken op hoog niveau (*«high level»*) voor de rechter te brengen. En Montenegro moet verder werken aan een daadwerkelijk onafhankelijke rechterlijke macht in de strijd tegen corruptie en misdaad. De Commissie komt dan ook tot de conclusie dat corruptie nog altijd een punt van grote zorg is.

Het kabinet onderschrijft het oordeel van de Commissie dat Montenegro de afgelopen periode voortgang heeft geboekt op het terrein van de rechtsstaat. Maar Montenegro zal een daadwerkelijk positief *track record* dienen op te bouwen en dat is een kwestie van jaren. De verdere professionalisering en versterking van de rechterlijke macht en de aanpak van «*high level*» corruptie- en georganiseerde misdadaazaken dienen hierbij de hoogste prioriteit te hebben. In dit verband is het positief dat de oud-burgemeester van Budva en de broer van een voormalig president op 5 juni jl. zijn veroordeeld in de grootste corruptiezaak van Montenegro (de zogenaamde Zavala-zaak).

Onderhandelingsraamwerk

Het Commissie-rapport onderstreept het belang van het toepassen van de zogenaamde «nieuwe onderhandelingsmethodiek» voor hoofdstukken 23 (rechtsstaat en fundamentele rechten) en 24 (justitie, vrijheid en veiligheid), zoals vastgelegd in de conclusies van de RAZ van 5 december 2011 (zie RAZ-verslag, Kamerstuk 21 501-02 nr. 1110). Het kabinet acht het essentieel dat deze nieuwe methodiek onverkort wordt vastgelegd in het onderhandelingsraamwerk voor Montenegro, mede met het oog op toekomstige toetredingsonderhandelingen met andere (potentiële) kandidaat-lidstaten. Montenegro zal het eerste land in de Westelijke Balkan zijn waarop deze aangescherpte aanpak voor hoofdstukken 23 & 24 van toepassing is. Het kabinet zal er hierbij strikt op toezien dat het drietal in december 2011 door Nederland bedongen ankerpunten wordt vastgelegd:

1. *Raad aan het stuur*: in het onderhandelingsraamwerk dient te worden vastgelegd dat de Raad aan het stuur blijft op de hoofdstukken 23 & 24 en dat de bestaande systematiek van de Openings- en Sluitingsijkpunten (besluitvorming met unanimiteit door de Raad) wordt gehandhaafd. De Raad zal op voorstel van de Commissie en op basis van door Montenegro opgestelde Actieplannen moeten besluiten over het openen van deze hoofdstukken.
2. *Belangrijkste hoofdstukken eerst openen*: hoofdstukken 23 & 24 zullen als een van de eerste in de onderhandelingen moeten worden geopend, zodat gedurende het hele onderhandelingsproces door Montenegro gewerkt wordt aan een positief track record op het gebied van de rechtsstaat, fundamentele vrijheden, justitie en vrijheid.
3. *Correctieve maatregelen*: het raamwerk moet de mogelijkheid bevatten voor correctieve maatregelen bij terugval op het gebied van de rechtsstaat of fundamentele vrijheden. Hierbij kan worden gedacht aan het tussentijds bijstellen van de tussentijdse- of sluitingsijkpunten, de opdracht het Actieplan aan te passen of in zijn geheel te herschrijven, andere onderhandelingshoofdstukken te temporiseren, de programmering van de pre-accessiesteun aan te passen of, in het geval van grootschalige schendingen, de onderhandelingen stil te leggen.

De voortgangsrapportage over Montenegro leidt niet tot wijziging van het eerder gemelde standpunt dat Nederland kan instemmen met de daadwerkelijke start van toetredingsonderhandelingen met Montenegro (zie geannoteerde agenda van de RAZ d.d. 5 december 2011, Kamerstuk 21 501-02 nr. 1107). Het kabinet wil dat de drie bovengenoemde ankerpunten van de nieuwe onderhandelingsmethodiek (hoofdstukken 23 & 24) ingebed worden in het onderhandelingsraamwerk met Montenegro. In bijlage I¹ is ter informatie aan uw Kamer een schematisch overzicht bijgevoegd van de toepassing van deze nieuwe methodiek volgens de uitgangspunten van het kabinet.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Cohesie-verordeningen

De door de Commissie voorgestelde Cohesie-verordeningen omvatten een groot aantal deelonderwerpen. Het Deense voorzitterschap heeft ervoor gekozen op de verschillende deelonderwerpen te streven naar zogenaamde «*partial general approaches*», dat wil zeggen: akkoorden op een beperkt aantal specifieke deelonderwerpen van het pakket. Daarbij geldt het principe dat «*nothing is agreed until everything is agreed*» zo lang de onderhandelingen nog lopen over andere onderdelen van de Cohesie-verordeningen, over het financiële reglement en over het Meerjarig Financieel Kader (MFK).

De Raad bereikte op 24 april jl. al een *partial general approach* ten aanzien van de onderwerpen: strategisch programmeren, ex-ante conditionaliteiten, vereenvoudiging en administratieve lasten. Hierover is uw Kamer geïnformeerd in het verslag van de RAZ (Kamerstuk 21 501-08 nr. 423) en tijdens het algemeen overleg over de RAZ met de Tweede Kamer op 19 april jl.

Het voorzitterschap streeft tijdens de komende RAZ naar een deelakkoord op de volgende drie onderwerpen: (i) thematische concentratie; (ii) prestatie-raamwerk; (iii) financiële instrumenten en financieel beheer. Hierop zal hieronder nader worden ingegaan. Deelakkoorden op de resterende onderdelen van de Cohesie-verordeningen zullen naar verwachting volgen in het najaar van 2012.

Thematische concentratie

De Commissie heeft elf thematische doelen voorgesteld – in lijn met de Europa2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei – waarvoor structuurfondsen kunnen worden ingezet. Lidstaten kunnen daaruit zelf kiezen. Wel stelt de Commissie daarbij een aantal verplichte percentages voor. Zo moet van de middelen afkomstig uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) minimaal 80% worden ingezet voor één of meerdere van de doelen innovatie, Midden- en Kleinbedrijf en «*low carbon*» (in de praktijk met name duurzame energie en energie-efficiency). Aan *low carbon* moet vervolgens minimaal 20% worden besteed. Van de middelen van het Europees Sociaal Fonds (ESF) moet minimaal 20% worden besteed aan sociale inclusie en armoedebestrijding.

Nederland was aanvankelijk terughoudend over het vaststellen van EU-brede verplichte percentages (zoals gemeld in het BNC-fiche, Kamerstuk 22 112 nr. 1246) maar is tegelijkertijd sterk voorstander van het volledig inzetten van de structuurfondsen ten dienste van groei en werkgelegenheid. De door de Commissie voorgestelde doelen innovatie, MKB en «*low carbon*» sluiten goed aan bij deze inzet. Daarom dat Nederland aanwending van EFRO-fondsen voor deze doelen steunt en tevens kan instemmen met de voorgestelde percentages. Wat betreft het ESF was de Nederlandse inzet primair gericht op werkgelegenheid en was Nederland geen voorstander van de verplichting om minimaal 20% van ESF-fondsen te besteden aan sociale inclusie. De Nederlandse inzet om dit percentage te schrappen, bleek echter niet haalbaar. Wel is op Nederlands verzoek in de tekst opgenomen dat sociale inclusie zich moet richten op werkgelegenheid. Uiteindelijk zal Nederland met de compromistekst kunnen instemmen.

Prestatie-raamwerk

De Commissie stelt voor dat lidstaten en regio's vooraf duidelijke en meetbare doelstellingen en indicatoren vastleggen, en hierover rapporteren. De Commissie introduceert daarvoor een prestatie-raamwerk. Dit raamwerk bestaat uit een lijst van «mijlpalen» (doelen en indicatoren) die de lidstaten vastleggen in een Partnerschapscontract en Operationele Programma's. Op basis van dit raamwerk wordt de voortgang van de operationele programma's bijgehouden.

De Commissie kan in geval van achterblijvende prestaties uitkering van fondsen opschorten en/of korten, maar zal dit pas doen na dialoog met de lidstaat en in geval de lidstaat heeft nagelaten de situatie te corrigeren. De Commissie zal niet overgaan tot opschorten en korten wanneer het niet behalen van de mijlpalen en doelen volledig wordt veroorzaakt door externe factoren.

Nederland kan het prestatieraamwerk en de mogelijkheid voor het door de Commissie opleggen van financiële sancties steunen, met de kanttekening dat dit niet mag leiden tot een verhoging van de administratieve lasten.

Financiële instrumenten en financieel beheer

Structuurfonds-middelen mogen ook geïnvesteerd worden in innovatieve financiële instrumenten, zoals fondsen voor leningen, garantiestellingen en micro-kredietenprogramma's. Het merendeel van de lidstaten is enthousiast over deze mogelijkheden, bijvoorbeeld omdat in het geval van revolverende fondsen elke euro meerdere malen benut kan worden en omdat dergelijke innovatieve instrumenten vaak veel private cofinanciering genereren.

Nederland erkent de potentiële voordelen van (innovatieve) financiële instrumenten maar is ook kritisch. Alleen wanneer aan duidelijke randvoorwaarden is voldaan (zoals aantoonbaar marktfalen, een duidelijke exit-strategie, tussentijdse controle en degelijke verantwoording, hoogwaardige *ex-ante assessments*) kan Nederland het gebruik van financiële instrumenten bij de inzet van structuurfondsen op beperkte schaal steunen. In de voorliggende tekst van het voorzitterschap zijn veel van deze randvoorwaarden uitgewerkt en Nederland kan daarom met de compromistekst instemmen.

Op het vlak van specifieke elementen van financieel beheer, zoals ten aanzien van opbrengst-genererende projecten (bijvoorbeeld: tolwegen) en publiek-private samenwerking, heeft het voorzitterschap regels vereenvoudigd en daarmee administratieve lasten beperkt voor bedrijven die subsidies ontvangen. Net als een grote meerderheid van andere lidstaten steunt Nederland de teksten van het voorzitterschap.

Meerjarig Financieel Kader

De RAZ zal met het oog op bespreking ervan tijdens de ER van 28-29 juni a.s. de discussie over het nieuwe MFK van de EU voortzetten. De onderhandelingen daarover vinden plaats op basis van de door het Deense voorzitterschap opgestelde onderhandelingsbox. Deze onderhandelingsbox zal uiteindelijk moeten dienen als basis voor een akkoord binnen de Raad. In de onderhandelingsbox worden per uitgavencategorie de belangrijkste uitgangspunten, toewijzingsformules en uitgavenplafonds opgenomen. Daarnaast bevat de onderhandelingsbox opties voor de inkomstenkant van de Europese begroting.

Tijdens de informele RAZ van 10–11 juni jl. werd de laatste versie van de onderhandelingsbox. In deze nieuwe onderhandelingsbox had Denemarken onder andere tekst opgenomen over de behandeling van de RAL (*reste à liquider*) en had het alle fondsen onder het MFK gebracht (met uitzondering van het EOF en het flexibiliteitsinstrument). Dit leverde Denemarken veel kritiek op van de kant van de Cohesielanden en de Europese Commissie. Veel landen uit de groep gelijkgezinden, waaronder Nederland, vonden de tekst over de RAL echter niet ver genoeg gaan en wilden ook het EOF en het flexibiliteitsinstrument onder het MFK plaatsen. Staatssecretaris Knapen pleitte ook voor een MFK-plafond dat 100 miljard euro lager ligt dan de Commissie heeft voorgesteld en gaf aan dat een korting die lager is dan de korting die Nederland nu ontvangt niet acceptabel is.

Voor het VK is een *opt-out* voor de macro-economische conditionaliteit opgenomen in de onderhandelingsbox. Nederland kon dit steunen omdat dit feitelijk al was opgenomen in de conclusies van de werkgroep van ER-voorzitter Van Rompuy (oktober 2010).

Tijdens de lunch werd vooruitgekeken naar de juni-ER, waarbij met name werd stilgestaan bij de manier waarop ook het MFK kan bijdragen aan groei en werkgelegenheid. Sommige lidstaten gaven aan dat het MFK een investeringsbudget is, waar juist nu niet op bezuinigd zou moeten worden. Anderen, onder wie staatssecretaris Knapen, gaven aan dat een hoger budget niet automatisch leidt tot meer groei. Het is vooral belangrijk keuzes te maken en het MFK zo in te richten dat het maximaal bijdraagt aan groei. Daarvoor is het belangrijk dat het aandeel gericht op onderzoek en innovatie toeneemt. Ook was er aandacht voor instrumenten als een *Financial Transaction Tax*, *project bonds* en extra geld voor de European Investment Bank. Uit de bespreking bleek dat de meningen over de inzet van deze instrumenten verdeeld blijven.

Met de besprekingen de afgelopen maanden in de formele en informele RAZ-vergaderingen, heeft Denemarken geïnventariseerd welke elementen in de onderhandelingsbox moeten worden opgenomen. Hierdoor is een duidelijker beeld van het krachtenveld ontstaan. De discussies tot nu toe gaan hoofdzakelijk over de vraag hoe de elementen in de onderhandelingsbox geformuleerd kunnen worden. Daarbij vinden nog geen onderhandelingen plaats over concrete budgetten. Het is de ambitie van het Deense voorzitterschap om aan de juni-ER een onderhandelingsbox voor te leggen die wat inhoud en structuur betreft een evenwichtig beeld geeft van de diverse posities van de lidstaten. Het Deense voorzitterschap zal de RAZ van 26 juni a.s. willen gebruiken om dat beeld zo goed mogelijk te schetsen. De onderhandelingsbox zal echter nog geen bedragen bevatten. Keuzes over de precieze invulling en richting van het MFK, inclusief cijfers, zullen in de tweede helft van dit jaar aan de orde zijn.

De ER zal geen gedetailleerde discussie voeren over de onderhandelingsbox zelf. ER-voorzitter Van Rompuy zal aan de hand van een vragenlijst een bredere discussie willen voeren over hoe het nieuwe MFK kan bijdragen aan economische groei en concurrentiekracht. De ER zal verder procedurele conclusies aannemen over het onderhandelingsproces voor het komende halfjaar en waarschijnlijk de oproep herhalen om voor het einde van het jaar een akkoord te bereiken.

De Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen is verwoord in Kamerbrieven van maart en september 2011 (Kamerstuk 21 501-20, nrs. 529 en 553). Uitgangspunt is dat er, naast behoud van de huidige korting en modernisering van de EU-begroting, 100 miljard euro in betalingen

bespaard dient te worden op het Commissievoorstel, om de hoofddoelstelling van het kabinet (substantieel lagere afdrachten) te realiseren. Voor een nadere toelichting van de inzet van het kabinet wordt kortheidshalve verwezen naar de geannoteerde agenda's van de RAZ van 29 mei en de informele RAZ van 10–11 juni jl. (Kamerstuknummers zijn 21 501-02, nrs. 1151 en 1157). De daarin beschreven inzet is voor de RAZ van 26 juni a.s. onverkort actueel.

Vorbereiding Europese Raad

De RAZ zal zoals gebruikelijk de vergadering van staatshoofden en regeringsleiders voorbereiden, in dit geval de ER van 28-29 juni a.s. Hoofdthema's die door ER-voorzitter Van Rompuy zijn geagendeerd, zijn het economisch beleid van de lidstaten en de Unie, in het bijzonder versterking van Economische en Monetaire Unie (EMU), de Europese Groei-agenda en het Europees Semester. Daarnaast zal de ER zich voor het eerst buigen over het Meerjarig Financieel Kader van de Unie voor de periode na 2013. Aangezien het MFK ook separaat tijdens de RAZ wordt besproken, wordt voor nadere informatie daarover naar betreffend agendapunt hierboven verwezen.

De ER (à 27) zal worden gevolgd door een Eurozone top, die eveneens zal spreken over versterking van de EMU en de situatie in de eurozone.

Versterking Economische en Monetaire Unie en ontwikkelingen eurozone

Zoals reeds aan uw Kamer gemeld in het verslag van het informele ER-diner van 23 mei jl. zal ER-voorzitter Van Rompuy met een rapport komen met daarin bouwstenen voor mogelijke versterking van de EMU. Het oorspronkelijke verzoek van de ER daartoe dateert van oktober 2011. De heer Van Rompuy schrijft het rapport onder eigen verantwoordelijkheid, in samenwerking met Commissievoorzitter Barroso, ECB-president Draghi en Eurogroep-voorzitter Juncker. Het rapport is op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. Zoals door de minister-president toegezegd in het debat met de Tweede Kamer op 5 juni jl. zal het kabinet met een reactie komen zodra het rapport is verschenen.

De algemene inzet van het kabinet ten aanzien van de toekomst van de EMU is neergelegd in de Kamerbrief van 7 september 2011 over de toekomst van de EMU alsook in de Kamerbrief van 17 oktober 2011 over het versterken van de Europese economische stabiliteit en het groeivermogen. Het kabinet is van mening dat bij de bestrijding van de Europese schuldencrisis de nadruk moet liggen op het aanpakken van de acute problemen. Daartoe moeten overheidsbegrotingen op orde worden gebracht, structurele hervormingen doorgevoerd, banken geherkapitaliseerd en moet het groeivermogen van Europa worden versterkt door onder meer het verdiepen van de interne markt en de externe handel. Voor de langere termijn meent het kabinet dat verscherpt Europees toezicht op de financiële sector en begrotingsdiscipline tot de mogelijkheden behoort.

De staatshoofden en regeringsleiders zullen onder dit agendapunt tevens worden geïnformeerd over de laatste ontwikkelingen in de eurozone en de voortgang van hervormingen in de kwetsbare lidstaten.

Groei-agenda

In lijn met de diverse groeibrieven die minister-president Rutte met enkele van diens Europese collega's ondertekende, zal Nederland onder dit agendapunt wederom het belang benadrukken van het daadwerkelijk

uitvoeren van groeibevorderende maatregelen. Zo acht Nederland het van cruciaal belang dat de juni-ER een finaal akkoord op het octrooipakket kan bekrachtigen. Daaraan heeft de ER van maart jl. zich gecommitteerd. Andere Nederlandse prioriteiten in dit verband zijn versterking van de digitale interne markt, vermindering van het aantal gereguleerde beroepen en verlichting van administratieve lasten.

Europees semester

De ER zal het Europees Semester 2012 afsluiten en zal daartoe de landenspecifieke aanbevelingen bekrachtigen die op 30 mei jl. door de Commissie werden gepubliceerd. Uw Kamer heeft de kabinetsappreciatie van de tot Nederland gerichte aanbevelingen ontvangen per kabinetsbrief van 13 juni (kenmerk DGIB-DE/12070738 d.d. 13 juni jl.). Nederland is tevreden met het hoge ambitieniveau van de Commissie-aanbevelingen. Het is zaak dat deze niet worden afgezwakt en ook dat de ER een heldere boodschap afgeeft: lidstaten moeten zich committeren aan de aanbevelingen en deze omzetten in daadwerkelijk beleid, ook al zal dat soms pijn doen.