

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1202

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2017

Op 1 maart 2017 heeft de Europese Commissie het Witboek over de toekomst van Europa gepubliceerd, waarmee de Commissie haar bijdrage levert aan de discussie over de toekomst van de Europese Unie. Uw Kamer heeft het kabinet om een appreciatie van het Witboek verzocht¹, waarbij ook verzocht is in te gaan op de verdieping van de Economische en Monetaire Unie. Met deze brief komt het kabinet aan uw verzoek tegemoet.

Witboek als aanzet voor debat

De Commissie maakt in het Witboek een heldere analyse van de drijvende krachten voor de toekomst van Europa. De Commissie wijst op een aantal trends ten aanzien van externe veiligheid, een veranderende economie en samenleving, veiligheid en grenzen en ten aanzien van vertrouwen en legitimiteit. Het kabinet deelt met de Commissie dat het van belang is dat de discussie over de toekomst van de EU ook tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen wordt gevoerd, gebaseerd op goede argumenten voor beleidsvorming op Europees niveau,

De Europese Commissie kondigt in het Witboek aan in de periode tot aan de zomer van 2017 een brede discussie over het toekomstperspectief voor de komende tien jaar te willen voeren. De persoonlijke visie van de voorzitter van de Europese Commissie op de weerslag daarvan zal terugkomen in diens toespraak over de staat van de Unie, tijdens de plenaire vergadering van het Europees Parlement in september 2017. Het Witboek noemt op dat punt ook dat de Europese Raad er aan het eind van 2017 nader op terug zal komen. De Europese Commissie beoogt op deze manier een koers uit te zetten met het oog op de verkiezingen voor het Europees Parlement in mei 2019.

¹ Onder andere via de Vaste Commissie Europese Zaken en de Vaste Commissie voor Financiën.

Ter bevordering van deze brede discussie heeft de Commissie in het Witboek aangekondigd een vijftal reflectiepapers te zullen publiceren over de ontwikkeling van de sociale dimensie van de EU, het verdiepen van de Economische en Monetaire Unie, mondialisering, de toekomst van Europa's defensie en de toekomst van de financiën van de EU. De Commissie zal ook de dialoog aangaan met het Europees Parlement, de nationale parlementen en maatschappelijke organisaties. De Commissie heeft hiervoor een tijdslijn voorgesteld.²

De discussie over de toekomst van de Europese Unie is niet nieuw, maar heeft met de uitslag van het referendum over het EU-lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk in juni 2016 een sterke impuls gekregen. Het kabinet heeft uw Kamer hierover op verschillende momenten geïnformeerd, onder meer met de kabinetsinzet voor de informele Europese Raad in Bratislava in september 2016 (zie Kamerstuk 21 501-20, nr. 1143), maar ook in de Staat van de Unie 2017 (zie Kamerstuk 34 648, nr. 1) en in andere geannoteerde agenda's en verslagen.

De essentie van die in de Staat van de Unie opgenomen inzet is dat Nederland ontegenzeggelijk heeft geprofiteerd van de Europese samenwerking, en dat het kabinet wil dat dit zo blijft. Een geloofwaardig alternatief voor internationale samenwerking in EU-kader is er niet, omdat onze uitdagingen niet verdwijnen door ons terug te trekken achter de nationale grenzen. Het EU-lidmaatschap stelt Nederland in staat te werken aan effectieve oplossingen voor urgente maatschappelijke vraagstukken zoals migratie, klimaatverandering, de sociaaleconomische ontwikkelingen en veiligheid. De lidstaten en de EU zullen moeten werken aan een hervormde EU die beter beschermt, presteert en handelt met inachtneming van de eigen principes en regels. Een EU die banen helpt creëren, die meerwaarde biedt bij de gezamenlijke aanpak van bovengenoemde uitdagingen, en nadrukkelijker aandacht schenkt aan het bieden van perspectief aan degenen die negatieve gevolgen van vrij verkeer en globalisering ondervinden. Nederland zal zich daar sterk voor maken. Dat betekent niet dat het Europese integratieproces zich de komende jaren in hetzelfde tempo dient voort te zetten. Een sterk Europa wordt gevormd door sterke, goed bestuurde lidstaten. Wat vooral nodig is, is een moderne Unie. We hebben daarvoor op sommige terreinen meer Europa nodig, en op sommige juist minder. Het gaat daarbij ook om consolidatie en het implementeren van gemaakte afspraken en het bestendigen van wat bereikt is.

Het kabinet acht het van belang dat Nederland op basis van deze uitgangspunten blijft deelnemen aan de discussie over de toekomst van de Europese Unie. Voorts acht het kabinet het van belang dat in die discussie naast de door de Commissie aangedragen thema's, ook aandacht wordt gegeven aan de interne markt, aan migratie, interne veiligheid en het functioneren van de EU, onderwerpen die ook in voorgenoemde Kamerbrieven als prioriteiten zijn aangemerkt door het kabinet.

Het kabinet is positief over de aanpak van de Commissie om in het Witboek te werken met een vijftal scenario's in plaats van een blauwdruk voor hoe de toekomst van de EU eruit zou moeten zien. Tegelijkertijd stelt het kabinet ook vast dat het denkraam dat de Commissie in het Witboek biedt slechts één of een beperkt aantal handelingsopties per beleidsterrein in elk scenario schetst. De aantrekkelijkheid van het Witboek ligt vooral in de achterliggende principes van elk van de door de Commissie geschetste scenario's. De Commissie onderkent dat ook in het Witboek en wijst erop

² Zie ook: https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-way-ahead_en.

dat de scenario's illustratief zijn bedoeld om de gedachten te prikkelen. Voorts wijst de Commissie er ook op dat de verschillende scenario's kunnen overlappen en dat ze elkaar niet onderling uitsluiten. Het kabinet kiest er in deze brief dan ook voor met name in te gaan op inhoudelijke principes uit het witboek en gaat dus niet strikt uit van de scenario-aanpak die de Commissie gekozen heeft. Het kabinet wijst erop dat de Commissie in het Witboek ook geen keuze voor een van de vijf scenario's maakt. Op dit punt moet de aard van het Witboek gezien worden als katalysator voor de discussie over de Europese Unie in de komende tien jaar.

Inzet op prioriteiten

Ten aanzien van de appreciatie van het Witboek van de Commissie geldt dat er in de meeste scenario's elementen terugkomen die gedurende de afgelopen kabinetsperiode ook door het kabinet zijn ingebracht in de discussie over het functioneren van de Europese Unie. Deze zijn binnen het kader van de Europese Raad en de Raad uitgedragen en hebben de agenda van de Commissie in de afgelopen jaren bepaald. Zo heeft het kabinet in de afgelopen jaren ingezet op sterkere prioriteitstelling van wat op Europees niveau wordt gedaan. Het uitgangspunt daarbij is dat uitdagingen en problemen moeten worden aangepakt op het niveau dat daarvoor het meest geschikt is, en op een manier die daar het beste bij past: waar mogelijk lokaal, regionaal of nationaal wanneer nodig op Europees niveau. (zie Kamerstuk 33 877, nr. 1). Dit heeft in 2014 onder andere geresulteerd in de Strategische Agenda van de Europese Raad (EUCO 79/14) en het tien puntenplan van de Europese Commissie. Met deze stappen heeft de Europese Unie in de afgelopen jaren de keuze gemaakt voor een scherpere prioriteitstelling. Tegelijkertijd vereist focus wel dat op de terreinen waarop de EU zich zou moeten richten dat ook daadwerkelijk wordt geïmplementeerd wat is afgesproken. Het kabinet heeft hier de afgelopen jaren herhaaldelijk voor gepleit in de (Europese) Raad.

Een diepere en eerlijke interne markt

Het kabinet heeft zich in de afgelopen jaren eveneens ingezet voor een diepere en eerlijke interne markt die kan dienen als een groei- en banenmotor voor de Europese Unie (zie Kamerstuk 21 501-20, nr. 1127). Verdere samenwerking op het gebied van de interne markt, waarbij de digitale interne markt, de dienstenmarkt en de kapitaalmarktunie centraal staan, kan bijdragen aan duurzame economische groei en werkgelegenheid. Daarbij is het van groot belang dat alle EU burgers kunnen profiteren van de voordelen van de interne markt. Op dit terrein kan de Europese Unie een belangrijke meerwaarde hebben boven maatregelen die op het nationale niveau genomen kunnen worden. Tegelijkertijd dient Europese samenwerking bescherming te bieden tegen de grootste uitwassen van mondialisering, zoals oneerlijke concurrentie, sterk verslechterende arbeidsomstandigheden of belastingontwijking.

Zoals tijdens de Europese Raad van juni 2016 is afgesproken, is het van belang dat ten aanzien van de voorstellen op het gebied van de interne markt wordt gekomen tot besluitvorming en implementatie om de voordelen van de kern van de Europese integratie ook daadwerkelijk te kunnen verzilveren. In dat opzicht dient een inzet op een diepere en eerlijkere interne markt ook in de komende jaren hoog op de agenda van de Europese Unie te staan. Dit geldt ook voor het respecteren van sociale standaarden als gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats. Een Europese pijler van sociale rechten, zou kunnen bijdragen aan sterke arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels. Het kabinet merkt daarbij op

dat sociaal en arbeidsmarktbeleid primair een competentie van lidstaten zelf is. Dit is in de Verklaring van Rome wederom bevestigd.

Voorts kan de combinatie met een proactieve benadering voor een agenda van betere regelgeving de administratieve lastendruk voor burgers, bedrijven en (mede-)overheden verminderen. Ook hierop is in de afgelopen jaren in het kader van verschillende Commissie Werkprogramma's en de inzet van het kabinet voortgang geboekt.

Ten aanzien van de Economische en Monetaire Unie heeft het kabinet zich de afgelopen jaren in Europa onder meer ingezet voor houdbare overheidsfinanciën in lidstaten, het vergroten van de weerbaarheid en het aanpassingsvermogen van economieën en een stabiele en gezonde financiële sector. Een gedetailleerde inzet van het kabinet is onder andere gegeven in de context van het «Rapport van de Vijf Presidenten» (zie Kamerstuk 21 501-20, nr. 996). Met het oog op de toekomst van de Economische en Monetaire Unie acht het kabinet bovenstaande inzet nog steeds van belang. De scenario's in het witboek zijn naar hun aard niet erg concreet over ontwikkelingen in de eurozone. Het kabinet zal separaat terugkomen op die onderdelen van het verzoek van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer die nog niet in deze brief zijn geadresseerd.

Flexibiliteit

Steeds vaker komt versterkte samenwerking aan de orde in de discussie over de toekomst van de Europese Unie. Voor het kabinet is een EU à la carte geen optie; tegelijkertijd is het steeds lastiger of onmogelijk gebleken om met 28 lidstaten consensus te vinden over de te kiezen oplossingsrichting. Tegen deze achtergrond heeft het kabinet in 2015 de Adviesraad Internationale Vraagstukken verzocht een advies te schrijven over gedifferentieerde integratie, waarop het kabinet ook een appreciatie heeft geschreven (zie Kamerstuk 34 300 V, nr. 50). Zoals ook in de kabinetsbrief in aanloop naar de top in Bratislava is weergegeven staat het kabinet positief tegenover de gedachte meer ruimte te geven aan flexibiliteit. Voorop daarbij staat dat flexibiliteit gezocht wordt binnen de kaders van hetgeen hierover in de verdragen is opgenomen. Voorts is het in het kader van gedifferentieerde integratie van belang op te merken dat dit binnen de EU reeds een belangrijk gegeven is, waarbij de euro en Schengen belangrijke voorbeelden zijn. Tegelijkertijd blijft de voorkeur van het kabinet uit gaan naar inclusiviteit en samenwerking à 27, waarbij betrokkenheid en transparantie naar andere lidstaten en de Europese instellingen voorop moeten staan.

Naar een efficiënte en effectieve Europese Unie

De bovengenoemde aspecten zullen ook in de komende jaren de Europese samenwerking binnen de Europese Unie kenmerken. De Europese Unie zal zich de komende twee jaar richten op de onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk enerzijds en op implementatie van de vastgestelde politieke agenda van de EU anderzijds, met doelstellingen en principes zoals ook in de Verklaring van Rome zijn opgenomen. In de komende jaren blijft het essentieel dat aan de uitvoering van de strategische agenda uit 2014 opvolging wordt gegeven. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de nadere uitwerking van de versterkte samenwerking op het gebied van externe veiligheid en defensie en met de implementatie van de *global strategy* (zie Kamerstuk 34 648, nr. 1). Dit zijn bestaande, lopende trajecten die ook los van de toekomstdiscussie aan de orde zijn. De EU kan alleen opvolging geven aan de uitvoering van de strategische agenda als de EU efficiënt en effectief functioneert en in staat

is in Europees verband politieke oplossingen te formuleren. Dat betekent ook dat lidstaten werk zullen moeten maken van het uitvoeren van besluiten en het nakomen van verplichtingen die op Europees niveau zijn aangegaan. Dit vergt politiek commitment van de lidstaten, maar ook dat lidstaten de bestuurlijk-institutionele capaciteit bezitten om die besluiten om te zetten. De mate waarin dit het geval is, zal mede bepalend zijn bij de vraag of het mogelijk en wenselijk is op beleidsterreinen nauwer samen te werken. Dat is voorts van belang voor de vraag op welke onderwerpen Europese samenwerking concrete meerwaarde biedt boven nationaal beleid; ook tegen de achtergrond van een volgende strategische agenda die in 2019 door de Europese Raad moet worden opgesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders