
Vergaderjaar 2005–2006

30 303

Staat van de Europese Unie 2005–2006

Nr. 20

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BUITEN-
LANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2006

Graag bieden wij u hierbij de notitie «Kabinetsanalyse Europese
bezienningsperiode» aan.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. Nicolai

Notitie Kabinetsanalyse Europese bezinningsperiode

Op 1 juni 2005 wees een ruime meerderheid van de Nederlandse kiezers het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa af. Een paar dagen eerder, op 29 mei 2005, deed de Franse kiezer in meerderheid hetzelfde. Daaropvolgend nam de Europese Raad op 17 juni 2005 een verklaring aan waarmee een bezinningsperiode van een jaar werd ingelast. De vraag naar de toekomst van Europa en hoe de burger beter te betrekken bij de vormgeving daarvan staat voor Nederland in deze periode centraal. In september 2005 stelde het kabinet zich in de Staat van de Unie 2005–2006 ten doel gedurende deze periode van bezinning te streven naar een beter inzicht in de verwachtingen van burgers aan de EU, een betere integratie van de ontwikkelingen op Europees terrein in het nationale politieke proces, een versterkte toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit en een beter presteren en functioneren van de EU (Kamerstuk 30 303, nr. 1). Op 7 november 2005 werd in een brief aan uw Kamer nader uiteengezet welke middelen het kabinet hiertoe wenste aan te wenden (30 303, nr. 18).

Het kabinet heeft de bezinningsperiode gebruikt voor het stimuleren van een open debat met burgers, deskundigen en Europese partners over de toekomst van de EU. In deze notitie zet het kabinet zijn initiatieven van de afgelopen periode op een rij. Daarbij komen zowel de activiteiten die het kabinet ontplooidde op nationaal niveau aan de orde (paragraaf I) als de inzet van het kabinet in het Europese onderhandelingsproces (paragraaf II). Voorts blikt het kabinet op hoofdlijnen vooruit naar de informele bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken die op 27 en 28 mei zal plaatsvinden en naar de Europese Raad van 15 en 16 juni aanstaande (eveneens paragraaf II). Beide bijeenkomsten zijn grotendeels gewijd aan de toekomst van Europa. U zult over de voorbereiding van de Europese Raad later in meer detail worden geïnformeerd volgens de gebruikelijke procedures. In paragraaf III en IV worden de contouren geschetst van de inzet van het kabinet voor de voortzetting van het debat over de toekomst van de Europese Unie. Ten slotte komen in paragraaf V de onderwerpen politisering, communicatie en informatie aan de orde.

I. Het debat over de toekomst van Europa in de bezinningsperiode (terugblik)

Door de Europese Raad van 17 juni vorig jaar werd een verklaring aangenomen over de ratificatie van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Hierin stelden de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Europese Unie: *«Wij zijn van oordeel dat [door de referenda] de gehechtheid van de burgers aan de opbouw van Europa niet ter discussie wordt gesteld. De burgers hebben echter wel uiting gegeven aan hun bezorgdheid en ongerustheid en daarmee moet rekening worden gehouden. Dus moeten wij ons hierover gezamenlijk bezinnen. Van deze periode van bezinning zal gebruik worden gemaakt om een breed debat in elk van onze landen mogelijk te maken, waarbij de burgers, de civiele samenleving, de sociale partners, de nationale parlementen en de politieke partijen zullen worden betrokken. Dit mobiliserend debat, dat reeds in vrij veel lidstaten aan de gang is, moet worden geïntensiveerd en uitgebreid. Ook de Europese Instellingen zullen daaraan moeten bijdragen en in dit verband heeft de Commissie een speciale rol te vervullen»*. (bijlage bij brief 21 501-20, nr. 286).

De Europese Raad kondigde in deze verklaring voorts aan in de eerste helft van 2006 een algehele evaluatie te zullen maken van de nationale debatten en dan een besluit te nemen over voortzetting van het proces. In december presenteerden het Oostenrijks en het Brits EU-Voorzitterschap aan de Europese Raad gezamenlijk een tussentijds verslag van de

debatten in de lidstaten. Het Oostenrijks Voorzitterschap heeft aangekondigd in de aanloop naar de Europese Raad van juni een evaluatierapport te zullen maken over de nationale debatten op grond van bijdragen van lidstaten.

De noodzaak tot bezinning

De steun voor het lidmaatschap van Nederland van de Europese Unie is nog altijd zeer groot, zo bleek onlangs weer uit de Eurobarometer¹. De Europese Unie brengt Nederland veel voordelen. Het referendum maakte echter nog sterker dan voorheen duidelijk dat veel burgers bezorgd zijn over de manier waarop dat Nederlandse lidmaatschap en de Europese integratie vorm hebben gekregen. Bij velen leeft het gevoel dat ze geen greep hebben op de «Brusselse» besluitvorming, ondanks de deelname van Nederland aan die besluitvorming. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat dit niet alleen in Nederland en Frankrijk het geval is, maar ook in veel andere lidstaten. Om al deze redenen is het kabinet steeds groot voorstander geweest van een debat over de toekomst van Europa dat in alle lidstaten van de Europese Unie gevoerd zou worden.

De Europese Unie is een dynamisch fenomeen en de omgeving waarin zij zich beweegt is dat al evenzeer. De verwachtingen van burgers m.b.t. de Europese integratie zijn veranderd sinds de begindagen van dat proces. Deze verandering heeft zich niet van de ene op de andere dag voltrokken. Het is een uitvloeisel van een langerlopend proces. De opstelling van het kabinet in Europese onderhandelingen is in de loop der tijd gewijzigd. De onderhandelingsposities bij kwesties als het Europees landbouwbeleid en het Stabiliteits- en Groeipact zijn daarvan voorbeelden. Na het referendum is deze lijn voortgezet, onder meer in de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven alsook bij de door Nederland gewenste strategische discussie over de verdere uitbreiding van de EU. Mede dankzij een pro-actieve Nederlandse opstelling kwam bovendien het Haags Programma tot stand voor de versterking van vrijheid, veiligheid en recht. Dit was op Nederlands initiatief, naar de mening van het kabinet een voorbeeld van hoe met een actieve Nederlandse opstelling tegelijkertijd het nationale en het Europese belang kunnen worden gediend. Bovendien is de EU zelf veranderd. De inhoudelijke reikwijdte is vergroot en het aantal leden is uitgebreid. Tevens is de context waarin deze integratie plaatsvindt sinds de beginperiode van de Europese samenwerking gewijzigd. Deze veranderingen zijn na het einde van de Koude Oorlog in een stroomversnelling gekomen. Globalisering, de toenemende concurrentiekracht van economieën in Azië en Latijns Amerika, migratiebewegingen, klimaatverandering, internationaal terrorisme en vele andere factoren plaatsen de Europese samenwerking in een ander perspectief dan voorheen. Het vervagen van grenzen in de wereld vraagt om meer samenwerking met partners. Tegelijkertijd is de onzekerheid hierover groter.

De periode van bezinning bood de gelegenheid nadrukkelijk stil te staan bij de vraag hoe Europa zich moet ontwikkelen in het licht van deze veranderende interne en externe omgeving. Hoe kan de EU een adequaat antwoord bieden op nieuwe uitdagingen en tegelijkertijd beter tegemoetkomen aan de zorgen en verwachtingen van burgers? De bezinningsperiode bood bovendien de gelegenheid om stil te staan bij de rol van Nederland in dit proces. Vooraf was één uitgangspunt voor het kabinet helder: door dit kabinet zal het Grondwettelijk Verdrag in Nederland niet opnieuw ter ratificatie worden aangeboden.

Vormgeving van het debat in Nederland

Aanvankelijk zou de bezinning in Nederland op verzoek van de Tweede

¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/futur_en.htm.

Kamer de vorm krijgen van een gezamenlijk met de Tweede Kamer te organiseren brede maatschappelijke discussie, maar daarvoor bleek in september 2005 te weinig draagvlak in de Tweede Kamer te bestaan. Daarop heeft het kabinet zelf het initiatief genomen tot een aantal activiteiten.

Beter inzicht in zorgen en meningen van burgers

Eén van de prioriteiten van het kabinet gedurende de bezinningsperiode was het verkrijgen van een beter inzicht in wat de Nederlandse bevolking verwacht van de Europese Unie. Met dit doel is op 13 maart jl. in opdracht van het kabinet een kwantitatief online onderzoek gelanceerd om de publieke opinie te peilen over de toekomst van Europa: www.nederlandineuropa.nl. In de periode tot 18 april jl. hebben 128 059 mensen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om aan het kabinet te laten weten wat zij verwachten van de Europese Unie; 97 452 mensen hebben de vragenlijst volledig ingevuld. Met 128 059 deelnemers behoort www.nederlandineuropa.nl tot de grootste opinieonderzoeken van Nederland. Maar alleen grote aantallen respondenten maken het onderzoek niet representatief voor de Nederlandse bevolking. Door middel van wegingsprocedures hebben de onderzoekers de data van [nederlandineuropa.nl](http://www.nederlandineuropa.nl) gecorrigeerd voor representativiteit ten opzichte van de samenstelling van de Nederlandse bevolking. Naast het kwantitatieve onderzoek via de website is door middel van focusgroepen verdiepend, kwalitatief onderzoek uitgevoerd. In Zwolle en in Amsterdam brachten de onderzoekers groepen van hoger opgeleiden en groepen van lager opgeleiden bijeen voor veertien verkennende en vier verdiepende focusgroepen.

Zowel in het kwalitatieve focusgroepen-onderzoek als in het kwantitatieve onderzoek via de website stonden drie onderwerpen centraal: de uitbreiding van de EU, sociaal-economische aspecten van Europese integratie en vraagstukken op het terrein van de Europese samenwerking in politie- en justitiezaken. Daarnaast werden vragen gesteld over onder meer het tempo van integratie en het institutioneel kader. Het onderzoek werd uitgevoerd door onderzoeksbureau Anker Solutions, met medewerking van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het rapport van de onderzoekers treft u aan in de bijlage bij deze notitie. Het rapport bevat ook een verantwoording door de onderzoekers van de toegepaste onderzoeksmethoden.

Het onderzoeksrapport toont naar de mening van het kabinet een beeld van kritisch-positieve burgers die zich zorgen maken over hun eigen toekomst en de rol van Europese samenwerking daarin, maar die bereid blijken mee te denken over de toekomst van Nederland in Europa. Steun voor het Nederlands lidmaatschap van de EU is groot. Men vindt het tempo van integratie in het algemeen te snel. Wel wenst men meer Europese samenwerking op het gebied van asielbeleid, terreurbestrijding, milieu en energie. Ook is er draagvlak voor verdergaande economische samenwerking, ondanks het gegeven dat veel burgers weinig geloof hechten aan het idee dat iedereen baat kan hebben bij meer samenwerking (Europa als win-win-uitkomst). Het punt waarover de scherpste standpunten blijken is de uitbreiding van de EU. De steun voor verdere uitbreiding van de EU is relatief gering. De economische situatie in de landen met toetredingsambities speelt een prominente rol bij de meningsvorming van Nederlanders, evenals het verlies aan relatief gewicht van de lidstaat Nederland in een grotere EU. Het draagvlak voor uitbreiding neemt echter aanzienlijk toe als zeer strikt wordt vastgehouden aan de criteria die de Unie stelt aan landen die toetreden. Ook de liberalisatie van het dienstenverkeer kan niet zonder meer op grote publieke steun rekenen, maar hier geldt eveneens dat strikte voorwaarden een belangrijke rol spelen in de opinievorming: velen maken hun steun voor de zoge-

heten dienstenrichtlijn afhankelijk van de vraag of de Nederlandse arbeidsvoorwaarden intact kunnen blijven. Een grote meerderheid is van mening dat de bestaande spelregels en Verdragen aan herziening toe zijn, maar acht het niet noodzakelijk dat dit gestalte krijgt in een Europese grondwet. Ten slotte blijkt dat er grote steun is voor meer onderwijs over de EU en dat er sterke behoefte bestaat aan meer informatie over- en betrokkenheid bij Europa.

Het kabinet acht de resultaten van dit onderzoek een zinvolle aanvulling op het bestaande onderzoeksmateriaal inzake de publieke opinie over Europa, zoals de jaarlijkse Europese Verkenningen en de reguliere Eurobarometer-onderzoeken. Het kabinet bepaalt, in overleg met Eerste en Tweede Kamer, de inzet van Nederland in de Europese onderhandelingen. Deze en soortgelijke onderzoeken helpen het kabinet bij het inkleuren van deze positie. Tezelfdertijd werpt dit onderzoek, evenals andere onderzoeken, nadere vragen op en bleven er vragen onbelicht. Enkele voorbeelden: hoe dient een aanpassing van de besluitvormingsprocedures die op een andere manier dan via een Grondwettelijk Verdrag tot stand komt er volgens burgers uit te zien? En hoe verhoudt de perceptie van een te hoog tempo van integratie zich tot de wens tot verdere integratie op specifieke beleidsterreinen als asiel en energie? Burgers geven enerzijds aan zich relatief weinig geïnformeerd te voelen over Europese aangelegenheden, anderzijds hebben zij hoge verwachtingen van de Unie. Dit stelt het kabinet en ook de Europese instellingen voor een extra uitdaging. In deze vraagstukken zullen keuzen moeten worden gemaakt en vragen beantwoord. Het kabinet speelt hierbij een leidende rol, in nauw overleg met Tweede en Eerste Kamer en in consultatie met burgers en met maatschappelijke actoren.

Bijdragen van deskundigen aan het toekomstdebat

In de afgelopen jaren zijn, zowel nationaal als internationaal, diverse onderzoeksrapporten en adviezen uitgebracht over de toekomst van Europa. Ook hebben tal van beleidsmakers en deskundigen zich geroerd in publieke debatten en in de media.

Op 15 september 2005 bracht de Raad van State een advies uit over de gevolgen van de Europese Unie voor de nationale staatsinstellingen (29 993, nr. 21), waarin hij aandacht vraagt voor de versterking van het burgerschap, de versterking van de politieke controle door het parlement en de versterking van de politieke regie door het kabinet. Deze elementen zouden moeten leiden tot politisering van het Europadebat. De precisering van het kabinetsstandpunt hierover, zoals initieel neergelegd in het nader rapport, wordt dezer dagen aan uw Kamer aangeboden. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) bracht op 2 december 2005 een advies uit getiteld «De Europese Unie en de band met de Nederlandse burger». De AIV constateert een kloof tussen burger en buitenwereld, tussen burger en belangenorganisaties en tussen burger en politieke bestuurders. Met name over die laatste kloof doet de AIV een aantal voorstellen. Een reactie van het kabinet op dit advies zal uw Kamer spoedig worden toegezonden. Door de Gemengde Commissie «Sturing EU-aangelegenheden» onder voorzitterschap van Baron van Voorst tot Voorst, die in het kader van het Programma Andere Overheid op 7 juni 2005 een advies uitbracht, is er onder meer op gewezen dat de betrokkenheid van burgers bij Europa sterk is achtergebleven in vergelijking tot nationale politieke processen (29 362, nr. 61). Het hieruit voortvloeiende implementatieplan ging uw Kamer reeds toe.

In de academische literatuur is relatief veel aandacht besteed aan de analyse van het «Nee» alsmede de (nationale) gevolgen voor de relatie

burger-politiek. De Europese Verkenningen die jaarlijks door het Sociaal en Cultureel Planbureau worden uitgevoerd en uw Kamer met de Staat van de Unie worden toegezonden, spitsten zich afgelopen jaar nadrukkelijk op dit thema toe. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voerden onderzoekers van de Universiteit Twente eveneens een onderzoek uit naar de meningsvorming van Nederlanders over het referendum en het Grondwettelijk Verdrag. De Europese Commissie liet voorts een speciale Eurobarometer uitvoeren naar de achtergronden van het «nee». Het beeld dat uit deze en soortgelijke onderzoeken naar voren komt is gedifferentieerd. Verschillende argumenten en beweegredenen leidden kiezers tot hun keuze tegen of voor het Verdrag. Naast factoren als de snelheid en de reikwijdte van integratie, de uitbreiding, de financiering en de regelzucht lijkt ook een gebrek aan betrokkenheid bij de Europese besluitvorming een rol te spelen. Decennia lang bestond er bij de meerderheid van de bevolking een positief of op z'n minst neutraal beeld van Europa. In de loop der tijd heeft de stilzwijgende consensus van publiek en politiek plaats gemaakt voor een meer kritische kijk op Europese onderwerpen en de wijze waarop deze in beleid worden vertaald. Uit diverse Europese en internationaal-vergelijkende onderzoeken blijkt overigens dat deze ontwikkelingen zich niet alleen in Nederland en Frankrijk hebben voorgedaan. Ook in andere Europese lidstaten is de zorg over het functioneren van de EU in relatie tot de eigen leefomstandigheden toegenomen.

Naast de analyse van het «nee» en het «non» in de referenda over het Grondwettelijk Verdrag blijft de vraag bestaan hoe de gevolgen te duiden in termen van de toekomst van de Europese Unie als geheel. Hierbij kunnen in de literatuur drie richtingen worden onderscheiden¹: existentiële crisis (einde van Europa als politiek project), golfbeweging (de permanente afwisseling van perioden waarin de integratie snel gaat met perioden waarin de integratie langzamer verloopt) of herbezinning (consolidatie/pas op de plaats). Dit debat onder deskundigen is nog gaande, samen met dat over het na te streven einddoel van de Europese Unie, ook wel het finaliteitsdebat genaamd. In dit debat wordt door steeds minder deelnemers gekozen voor het einddoel van een federaal Europa en concentreert men zich eerder op andere mogelijke uitkomsten van de Europese integratie. Sommigen pleiten voor meer integratie, anderen juist voor minder. In dit kader zijn onder meer ideeën geopperd als een vrijhandelszone, een statenverbond², een Europa van verschillende snelheden³ of een verenigde staten van Europa⁴. Anderen zoeken de toekomst van de Unie veeleer in verdergaande beleidsmatige integratie op deelaspecten van beleid. Zo zijn er pleidooien voor een meer sociaal Europa (bescherming werkgelegenheid en sociale voorzieningen, meer financiële solidariteit) alsook voor een heropening van het debat over een nieuw Verdrag na afloop van de reflectieperiode. Enkelen pleiten voor het behoud van de tekst van het Grondwettelijk Verdrag, al dan niet met een aanpassing.

Stimulering van het debat

Op diverse manieren is in Europa door de instellingen het debat over de Europese Unie gestimuleerd. Onder de noemer «Plan D» heeft de Europese Commissie in verscheidene lidstaten debatten georganiseerd en initiatieven van lidstaten op dat vlak gefaciliteerd (zie paragraaf V). Het Europees Parlement organiseerde in samenwerking met nationale parlementen op 8 en 9 mei jl. een interparlementair forum over de toekomst van de EU. Het Oostenrijks voorzitterschap organiseerde op 27–28 januari 2006 de bijeenkomst «the Sound of Europe» over de waarden die ten grondslag liggen aan Europese samenwerking, een vervolg op de EU Nexus-conferentiereeks «Europe, a beautiful idea?» die tijdens het Nederlands EU-voorzitterschap in 2004 was georganiseerd. Het Brits Voorzitter-

¹ Rood en Van Grinsven, *Internationale Spectator*, september 2005.

² Conceptnotitie Nationale Conventie, werkgroep Europa, mei 2006.

³ Vgl. AIV-rapport 45, *Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN*.

⁴ Verhofstadt, *De Verenigde Staten van Europa*, 2005.

schap belegde te Hampton Court in oktober 2005 een informele bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders over de toekomst van Europa, waar onder meer nadere afspraken werden gemaakt over hoe de prestaties van de EU in sociaal-economisch opzicht te verbeteren.

Ook het Nederlandse kabinet heeft initiatieven ondernomen om het Europadebat te stimuleren en faciliteren. Met de organisatie door Nederland, in samenwerking met het Brits Voorzitterschap, van de conferentie «Sharing Power in Europe» werd het Europese debat over subsidiariteit een impuls gegeven. Deze conferentie kreeg een vervolg in Berlijn (januari 2006), en in St. Pölten in Oostenrijk (april 2006).

Communicatie en debat over EU-aangelegenheden kunnen en mogen geen monopolie zijn van het kabinet noch van de Europese instellingen. Initiatieven van maatschappelijke organisaties die zelf activiteiten ontwikkelen met een Europese invalshoek zijn daarom van essentieel belang. Het Europafonds van het ministerie van Buitenlandse Zaken stelt actoren in het maatschappelijk middenveld in staat om het momentum van het debat over de EU vast te houden en om activiteiten te organiseren over Europese onderwerpen die relevant zijn voor hun eigen achterban. Het subsidieplafond van het Europafonds van het ministerie van Buitenlandse Zaken is in 2006 verhoogd tot € 2,5 miljoen, tienmaal hoger dan het oorspronkelijke niveau. In januari 2006 ontving het ministerie van Buitenlandse Zaken bijna 80 voorstellen in het kader van de eerste tranche van het Europafonds. Hiervan zijn tien voorstellen goedgekeurd. Deze projecten richten zich onder andere op de inhoudelijke prioriteiten die in het beleidsvoornemen Europafonds voor 2006 zijn vastgelegd: Europa in het onderwijs, de relevantie van Europa voor de Nederlandse burger, Nederlandse en Europese identiteit, het subsidiariteitsbeginsel, de rol van Europa in de wereld en de uitbreiding van de Europese Unie. Eind augustus eindigt de indieningstermijn voor de tweede tranche van het Europafonds.

Het kabinet streeft niet alleen naar een actievere rol van het particulier initiatief, maar ook van andere belanghebbenden, zoals bedrijven en de decentrale overheden. In het nadere kabinetsstandpunt «Nederland in Europa – Europa in Nederland», dat uw Kamer deze dagen toegaat, worden de gedachten van het kabinet hierover nader uiteengezet.

II. Een Europa dat werkt – inzet van het kabinet gedurende de bezinningsperiode

Het kabinet heeft in het afgelopen jaar de nadruk gelegd op verbetering van concreet Europees beleid, boven institutionele discussies. Om tegemoet te komen aan de zorgen van de burgers en hun betrokkenheid te vergroten is het noodzakelijk te laten zien dat Europa werkt en voordeel oplevert voor Nederland. Bijzondere aandacht heeft het kabinet in de EU besteed aan de discussie over de meerjarenbegroting – waarover in december 2005 een akkoord werd bereikt – en aan de onderstaande onderwerpen.

Sociaaleconomische prestaties van de EU

De Nederlandse welvaart is nauw verbonden met Europa. Meer dan 80% van onze export – een handelsstroom ter waarde van ruim de helft van ons nationaal product – wordt afgezet in de EU. In de tien vooral Midden- en Oost-Europese landen die tot de EU zijn toegetreden behoort het Nederlandse bedrijfsleven tot de grootste investeerders. De kabinetsinzet is dan ook gericht geweest op versterkte economische samenwerking. Deze heeft op tal van terreinen plaatsgevonden, zoals de voltooiing van de

interne markt maar ook op verhoging van arbeidsparticipatie van met name vrouwen en minderheden en steun voor het MKB. Economische samenwerking in Europa komt ook tot uiting in het gezamenlijk Europees optrekken bij de internationale onderhandelingen over handelsliberalisatie (Doha).

Uit het onderzoeksrapport www.nederlandineuropa.nl blijkt dat een meerderheid van de respondenten (59%) voor meer economische samenwerking met andere EU-lidstaten is. Slechts 9% bepleit minder samenwerking. Dit mag opmerkelijk worden genoemd, gezien het weinig rooskleurige beeld dat men heeft van de geschatte effecten van de Europese samenwerking op de Nederlandse welvaart. Minder dan de helft van de respondenten (47%) meent dat de Europese samenwerking tot een stijging van de welvaart in Nederland leidt, terwijl ruim een kwart (28%) vindt dat de welvaart in Nederland daalt door de Europese samenwerking. Tegelijk is de steun voor een grotere rol van de EU bij het werkgelegenheidsbeleid relatief gering. Het verschil tussen de meerderheid die meer economische samenwerking wil en de krappe minderheid die meent dat de Europese samenwerking niet tot een stijging van de Nederlandse welvaart heeft geleid, zou verklaard kunnen worden uit de diverse definities voor economische samenwerking en welvaarts-groei die de respondenten lijken te hanteren. Voor het kabinet en voor burgers, zo blijkt onder meer uit de meest recente Eurobarometer, geldt dat welvaartsstijging alleen onvoldoende is. Het sociale gezicht van de EU is evenzeer van belang. De kabinetsinzet is hierbij dat een groot deel van bijvoorbeeld het arbeidsmarkten sociaal beleid primair tot de nationale verantwoordelijkheden behoort.

De afspraken die hierover gemaakt zijn tijdens de Mid Term Review van de Lissabon-strategie en bij de informele top te Hampton Court in oktober 2005 leidden ertoe dat de focus van de Lissabon-strategie voortaan op groei en werkgelegenheid gericht moest zijn en nieuwe instrumenten zijn ontwikkeld om de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de EU en de lidstaten duidelijker te maken. Als belangrijke uitdagingen voor Europa zijn enkele terreinen geïdentificeerd zoals interne en externe veiligheid, kennis en innovatie, ondernemersklimaat, verhoging arbeidsparticipatie en energie, waarbij gezamenlijk EU optreden noodzakelijk is en een toegevoegde waarde heeft. Het kabinet heeft hierbij benadrukt dat de ingeslagen koers van de Lissabon-strategie betekent dat de EU zich vooral moet richten op haar primaire verantwoordelijkheid, zoals het voltooiën van de interne markt, en dat lidstaten verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de hervormingsprogramma's. Tijdens de Voorjaarsraad onderkennen alle lidstaten de noodzaak van hervormingen om met name het behoud van Europese sociale verworvenheden veilig te stellen. Deze lijn zal door het kabinet in het komend jaar worden voortgezet.

De «Agenda voor de toekomst van Europa» die de Europese Commissie op 10 mei jl. presenteerde (bijlage)¹ gaat op een aantal van bovengenoemde thema's nader in en geeft voorzetten voor mogelijke acties op Europees niveau. Bij wijze van illustratie: de Commissie stelt onder meer voor om te komen tot een analyse van de «hiaten» in de interne markt en om de mogelijkheden te onderzoeken van een «entitlement card», die het voor de EU-burger wat betreft werk, sociale voorzieningen en ziektekosten eenvoudiger moet maken zich in andere lidstaten te vestigen. Het kabinet verwelkomt de mededeling en beschouwt deze als een goede bijdrage voor het bezinningsdebat. Het kabinet zal op korte termijn een eerste appreciatie geven van deze mededeling, die de Kamers toe zal gaan in de gebruikelijke vorm van een «BNC-fiche». In een later stadium, wanneer de Commissie nadere voorstellen zal doen, past een definitief oordeel.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Dienstenrichtlijn

Het kabinet meent dat een interne markt voor diensten onmisbaar is voor de voltooiing van de interne markt en van groot belang voor de Europese economie. Gezien zijn relatief open economie en het belang van de dienstensector voor de werkgelegenheid en de export is Nederland gebaat bij een effectieve richtlijn voor diensten, die ervoor moet zorgen dat onnodige belemmeringen voor een vrij dienstenverkeer tussen lidstaten worden weggenomen. Het in Nederland opgebouwde niveau van sociale bescherming mag daarbij echter niet worden uitgehold en oneigenlijke concurrentie ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden moet worden tegengegaan.

Burgers lijken over het algemeen bereid te zijn steun te verlenen aan de dienstenrichtlijn, mits de hand wordt gehouden aan handhaving van hier geldende sociale normen, zoals onder andere in CAO's vastgelegd. Uit het rapport www.nederlandineuropa.nl blijkt dat 40% van de Nederlanders meent dat de dienstenrichtlijn er alleen mag komen indien gewaarborgd is dat de Nederlandse arbeidsvoorwaarden niet worden ondermijnd. Verder is 24% van de respondenten überhaupt tegen deze richtlijn, waartegenover 24% staat die de voorgestelde richtlijn in elk geval steunt.

In het nieuwe, thans voorliggende voorstel van de Europese Commissie voor de dienstenrichtlijn is het arbeidsrecht in zijn geheel uitgezonderd. Vrees over aantasting van de werknemersbescherming lijkt daarom niet langer gerechtvaardigd.

Ter voorbereiding van de onderhandelingen in Raadskader zal nader met de Tweede Kamer van gedachten worden gewisseld over de Nederlandse inzet ten aanzien van het gewijzigde voorstel, dat door de Commissie op 4 april jl. is uitgebracht.

Discussie over de uitbreiding van de Europese Unie

Om lid van de EU te worden, moeten aspirant-leden Europees zijn, democratisch zijn en functioneren als rechtsstaat, de mensenrechten respecteren, minderheden beschermen, ze moeten de concurrentiedruk binnen de EU aankunnen en alle Europese regels overnemen. Het aantal lidstaten van de EU is binnen een decennium meer dan verdubbeld. Waren er in 1994 nog twaalf lidstaten, in 2004 waren dat er al 25. Bij de uitbreidingen in de jaren zeventig, tachtig en negentig leidde de komst van nieuwe lidstaten na verloop van enige tijd tot een duidelijke stijging van de economische groei die een positieve uitwerking had op de economie van de gehele EU, al naar gelang het welvaartsniveau van de toetredende landen.

Uitbreiding van de EU is in de publieke opinie een gevoelig onderwerp, zoals ook blijkt uit bijgaand rapport inzake www.nederlandineuropa.nl:¹ 48% meent dat we klaar zijn met de EU als het gaat om lidmaatschap en dat alleen West-Europese landen zoals Noorwegen en Zwitserland nog mogen toetreden als zij dat zouden willen. Veel zorgen van burgers spelen hierbij een rol, zoals het verlies aan welvaart en banen door de toenevende concurrentiedruk binnen de EU, het verlies aan zeggenschap en het verlies aan identiteit. De manier waarop over uitbreiding wordt besloten, vaak stapsgewijs, voedt het gevoel dat de besluitvorming over uitbreiding in het verleden over de hoofden van de burgers heen is gegaan. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat de steun voor uitbreiding aanzienlijk stijgt indien de toetredingscriteria strikt worden toegepast: 75% van de respondenten vindt dat nieuwe landen alleen mogen toetreden als zij aan alle criteria voldoen en 44% meent zelfs dat er extra criteria zouden moeten worden gesteld aan aspirant-leden van de Unie. De tijdshorizon blijkt hierbij van belang: de oordelen over het wel of niet toelaten van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

landen blijken sterk te correleren met de tijdshorizon die men daarbij in gedachten heeft. Deze noties gelden met name voor Turkije. Toetreding van dat land stuit op weerstand in de publieke opinie: 68% vindt dat EU-lidmaatschap voor Turkije niet is weggelegd. De lage welvaart in Turkije is daarbij de voornaamste doorn in het oog. Indien is gegarandeerd dat Turkije voldoet aan alle criteria, reageren respondenten positiever: de oorspronkelijke kloof tussen voor- en tegenstanders van Turkse toetreding neemt in het onderzoek af van 46% tot 15% zodra Turkije aan alle criteria voldoet.

Wat betreft de uitbreiding van de EU heeft de kabinet zich in het afgelopen jaar ingezet voor een duidelijke definiëring van de EU-strategie terzake. Zoals uiteengezet in de brief over de grenzen aan de EU die de Kamers toeging op 10 april jl. (28 937, nr. 61) laat het kabinet zich leiden door het uitgangspunt dat bestaande afspraken over toetredingsperspectief moeten worden nagekomen en dat daarbij sprake moet zijn van strikte toepassing van criteria en van een heldere en deels nieuwe systematiek. De brief bevatte elementen voor een dergelijke nieuwe systematiek. De EU moet zich bij uitbreiding laten leiden door de beginselen van consolidatie, conditionaliteit en communicatie, die door de Europese Commissie centraal zijn gesteld in de voorgestelde uitbreidingsstrategie van de EU. De brief beklemtoonde het belang van strikte toepassing van de politieke Kopenhagen criteria alsook dat goed gekeken wordt naar het opnamevermogen (absorptiecapaciteit) van de EU.

De voortschrijdende uitbreiding van de EU is een zeer succesvol onderdeel van het externe beleid van de Unie. De nieuwe lidstaten hebben, mede dankzij de door de Unie gestelde criteria, een moeilijk proces van politieke, economische en maatschappelijke hervorming doorlopen. Mede daardoor hebben zowel oude als nieuwe lidstaten veel gewonnen aan vrede, veiligheid, stabiliteit en welvaart. Thans heeft de Unie echter een moment bereikt waarop het opnamevermogen van de EU, de interne consolidatie van de recentelijk sterk uitgebreide EU en het geslonken publieke draagvlak voor nieuwe uitbreiding prioriteit verdienen boven het bieden van nieuw toetredingsperspectief aan derde landen. De kwaliteit van het uitbreidingsproces dient centraal te staan, niet tijdschema's of data. Voor verdere uitbreiding is publiek draagvlak essentieel. Voorlopig dient geen toetredingsperspectief geboden te worden aan buurlanden die dat thans niet hebben en waarmee de relatie wordt vormgegeven in het Nabuurschapsbeleid van de EU. Nederland onderschrijft in grote lijnen de door de Commissie voorgestelde systematiek voor de landen van de westelijke Balkan, waarbij de mogelijkheid bestaat een land met toetredingsperspectief de status van kandidaat-lidstaat te verlenen, maar toetredingsonderhandelingen nog niet te openen. Aan de nieuwe systematiek zouden echter, mede op grond van de ervaring met de Vijfde Uitbreiding, enkele elementen moeten worden toegevoegd die ervoor zorgen dat gedurende de toetredingsonderhandelingen de voortgang met betrekking tot de politieke criteria expliciet aan de orde kan worden gesteld, dat moeilijke hoofdstukken vroeg in het onderhandelingsproces worden geopend om te voorkomen dat deze voortijdig worden gesloten alsook dat landen niet te vroeg een lidmaatschapsaanvraag indienen.

Tijdens de informele bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken in Klosterneuburg op 27 en 28 mei aanstaande zal Nederland een bijdrage leveren op basis van het bovengenoemde kabinetsstandpunt, en aandringen op conclusies van de Europese Raad die de uitbreidingsstrategie van de Unie helder formuleren. In de eerder genoemde Agenda voor de Toekomst van Europa die de Europese Commissie presenteerde op 10 mei jl., kondigt de Commissie een discussie over het begrip

opnamevermogen van de EU aan dat in de tweede helft van 2006 plaats zou moeten vinden. Het kabinet is voorstander van een dergelijk debat.

Energie

Volgens de meest recente Eurobarometer steunt 71% van de Nederlanders een grotere rol voor de EU bij de voorzieningszekerheid van energie. De resultaten van www.nederlandineuropa.nl ondersteunen dit: 46% van de Nederlanders wenst een grote of tamelijk grote rol van de EU bij het energiebeleid en slechts 22% voorziet geen rol van de EU bij dat beleid.

De Europese Raad heeft in maart het initiatief van de Commissie bekrachtigd tot een nieuw energiebeleid, waarin – naast de voortzetting van de inzet op marktliberalisering en duurzaamheid – energievoorzieningszekerheid een belangrijk element is, mede gelet op de toenemende rol die dit vraagstuk in de internationale politiek speelt. Het kabinet is een voorstander van versterking van met name de externe dimensie van het Europese energiebeleid. Deze benadering is in overeenstemming met het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Algemene Energieraad, dat in januari jl. uitkwam. Mede in reactie op dit advies heeft het kabinet een notitie uitgebracht over energievoorzieningszekerheid en buitenlands beleid, waarin ook wordt ingegaan op de Europese dimensie.

Op voorstel van Nederland, België en Luxemburg (de Benelux) heeft de Europese Raad in maart verzocht om een gezamenlijke bijdrage van Hoge Vertegenwoordiger Solana en de Commissie op het punt van de externe energiebetrekkingen van de EU. Nederland zal, met de Benelux-partners, tijdens de informele bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken op 27–28 mei a.s. opnieuw het belang onderstrepen van een gemeenschappelijke energiestrategie in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. In het komende jaar zal het energiebeleid hoog op de Europese agenda blijven staan, zowel onder het Fins als het Duits Voorzitterschap. Het kabinet zet er op in dat de EU op dit terrein zo snel mogelijk voortgang boekt bij het uitvoeren van de in maart jl. vastgestelde actiepunten.

Duurzaamheid en milieu

Europa is, mede door de implementatie van EU-regelgeving, in de afgelopen decennia schoner en gezonder geworden. Het Europese milieubeleid geniet brede ondersteuning bij de Nederlandse burger, zo blijkt onder meer uit de resultaten www.nederlandineuropa.nl en uit de meest recente Eurobarometer. Wel blijkt uit reacties van respondenten dat er meer rekening moet worden gehouden met regionale verschillen binnen de EU en dat regels minder rigide moeten zijn. De inzet van het kabinet sluit bij deze wens tot een flexibeler Europese insteek aan. Bij de herziening van het dossier luchtkwaliteit, bijvoorbeeld, wenst Nederland niet de normen te versoepelen of concessies te doen aan het «level playing field», maar wel de uitvoerbaarheid van de richtlijn te verbeteren door de genoemde flexibiliteit. Bovendien houdt het kabinet de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit van EU-regelgeving nauwlettend in het oog; niet op alle terreinen zijn bindende Europese normen nodig, zoals op het terrein van het bodembeleid.

Het kabinet is verheugd dat de Europese Commissie in december een herziene duurzaamheidsstrategie heeft gepresenteerd. De Europese Raad van juni zal hierover conclusies trekken. Tijdens de komende informele bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken van 27–28 mei a.s. en bij de Europese Raad van juni zal Nederland aangeven dat het EU-milieubeleid tot op heden succesvol is geweest en – gezien het vaak

grensoverschrijdende karakter – een speerpunt van Europees beleid dient te blijven, maar dat niet op alle terreinen regelgeving nodig is en dat – in een Unie van 25 lidstaten – de wetgeving voldoende flexibiliteit dient te bevatten.

Subsidiariteit, proportionaliteit en nationale parlementen

Het is van belang zorgvuldig te bekijken welke zaken op Europees niveau en welke op nationaal niveau aangepakt moeten worden. Indachtig het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken over de EU en de Nederlandse burger d.d. 2 december 2005 alsook het advies van de Raad van State over de gevolgen van de Europese Unie voor de nationale staatsinstellingen (29 993, nr. 21), ziet het kabinet in een uitvoeriger politieke beoordeling van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit een mogelijkheid om voor de burger meer inzichtelijk te maken hoe besluiten in de EU tot stand komen.

De toegenomen belangstelling voor de toepassing van subsidiariteit vloeit in belangrijke mate voort uit het referendum over het Grondwettelijk Verdrag. Het referendum heeft aangetoond hoe belangrijk het is dat het Europese besluitvormingsproces en de rol van de nationale en decentrale overheden daarin voor de burger inzichtelijker worden gemaakt. Door voorgenomen EU-regelgeving in overleg met de Kamer nauwkeurig te toetsen op subsidiariteit en proportionaliteit beoogt het kabinet een bijdrage aan dit verbeterde inzicht te leveren. Ook geeft het kabinet o.a. hiermee uitvoering aan de aanbevelingen van het rapport van de Raad van Openbaar Bestuur en van de commissie «Sturing EU-aangelegenheden» om het besluitvormingsproces inzake Europa meer politiek en transparant te maken. Daartoe behoort tevens het uitoefenen van meer invloed in het voortraject. Het is immers in een vroeg stadium dat de gedachtevorming binnen de Commissie het meest openstaat voor nationale suggesties. Nadrukkelijk stelt het kabinet dat subsidiariteit niet noodzakelijkerwijs synoniem is aan «minder Europa». Het subsidiariteitsbeginsel is wel behulpzaam bij het vaststellen waar meer en waar minder Europa op zijn plaats is. Waar EU-regelgeving aan de criteria van subsidiariteit en proportionaliteit beantwoordt, heeft zij een aantoonbaar toegevoegde waarde boven actie op nationaal niveau. Het nationaal belang is dan gebaat bij wetgeving op Europees niveau, bijvoorbeeld in het geval van grensoverschrijdende vraagstukken (op het gebied van criminaliteit en milieu) en economische schaalvoordelen (bijvoorbeeld vrijmaking van markten op Europees niveau). Zie voorts de Kamerbrief van 14 april jl. over toetsing van subsidiariteit en proportionaliteit van EU-wetgevingsvoorstellen (22 112, nr. 433). Het kabinet heeft dit thema in de bezinningsperiode hoog op de Europese agenda geplaatst door er een Europese conferentie over te organiseren in Den Haag op 17 november 2005, die een vervolg kreeg in Berlijn (16 januari 2006) en in St. Pölten (18/19 april 2006).

Het kabinet steunt de coördinatie tussen de nationale parlementen op het gebied van subsidiariteit in het kader van het samenwerkingsverband van vaste kamercommissies voor Europese Zaken (COSAC). In St. Pölten heeft het kabinet daartoe enkele concrete voorstellen gedaan die binnen de kaders van de huidige Verdragen gerealiseerd kunnen worden. Met name het voorstel nadere afspraken te maken met de instellingen van de EU over het tijdig en volledig informeren van de nationale parlementen over ontwerp EU-regelgeving en over het reageren op het subsidiariteitsoordeel van de parlementen, lijkt op steun in de Unie te kunnen rekenen. Het kabinet zal zich ook op de informele bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken op 27–28 mei jl. inzetten voor zulke concrete aanbevelingen op de Europese Raad van juni.

Voorts is het kabinet voornemens de subsidiariteitstoets in eigen land te versterken. Ook hier geldt dat het kabinet in regelmatig overleg met het parlement een politiek oordeel wil vellen over de vraag of een bepaalde kwestie op Europees danwel nationaal niveau geregeld zou moeten worden. Tevens zal de rijksoverheid in nauwe samenwerking met de decentrale overheden in o.m. de BNC en het Europa Overleg Binnenlands Bestuur EU-initiatieven toetsen aan het subsidiariteitsbeginsel. Het vergroot het publieke inzicht in de politieke afweging die over specifieke voorstellen voor EU-wetgeving wordt gemaakt en de toetsende rol die Nederland, zoals elke lidstaat, daarin speelt. Het kabinet kan dit doel niet alleen bereiken, maar rekent daarbij op de actieve steun en bijdrage vanuit het parlement.

Betere informatie: openbaarheid

De Nederlandse inzet met betrekking tot versterking van openbaarheid van EU-bestuur richt zich op het verruimen van openbaarheid van beraadslagingen van de Raad van de EU en het verbeteren van toegang van burgers tot documenten van EU-instellingen. Immers, een beter zicht op de besluitvorming biedt meer mogelijkheden voor burgers en parlementariërs om een geïnformeerd oordeel te kunnen vellen over de resultaten van die besluitvorming.

Het kabinet pleit voor openbaarheid van alle wetgevende vergaderingen van de Raad, daarin gesteund door de motie-Verhagen c.s. d.d. 8 november 2005 over openbare wetgevende Raadsvergaderingen. Een eerste stap hiertoe is gezet: op 21 december 2005 heeft de Raad besloten tot verruiming van het aantal beraadslagingen over wetgeving onder de codecisie-procedure. Waar voorheen bij codecisiewetgeving alleen de laatste beraadslagingen van de Raad in aanloop naar de stemming en de stemming zelf openbaar waren, zijn nu meerdere tussenliggende beraadslagingen onder de codecisie-procedure openbaar en vanaf de zomer ook te volgen via videostreaming op de internetsite van de Raad (<http://www.consilium.europa.eu>). Nederland heeft zich in de onderhandelingen ervoor ingezet dat alle vergaderingen op codecisie-dossiers openbaar worden, maar het Europees krachtenveld liet een dergelijk resultaat niet toe.

Mede op aandringen van Nederland is in de Raadsconclusies nadrukkelijk vastgelegd dat er een evaluatie van de nieuwe praktijk zal plaatsvinden en dat bij deze evaluatie onder andere de mogelijkheid van het wijzigen van het Reglement van Orde van de Raad wordt bestudeerd (hetgeen nodig zal zijn om alle (codecisie-)beraadslagingen openbaar te maken). Momenteel vindt een evaluatie van de nieuwe praktijk plaats. Nederland dringt er bij het Oostenrijks Voorzitterschap op aan dat nog onder dit Voorzitterschap, bij de Europese Raad in juni, volledige openbaarheid van codecisie-beraadslagingen wordt bereikt.

Verder zet Nederland in op verruiming van toegang van burgers tot documenten van EU-instellingen, hetgeen onder Fins Voorzitterschap nader zou kunnen worden uitgewerkt. Nederland verwelkomt het voornemen van de Commissie in haar toekomstagenda om de huidige «Eurowob» (verordening 1049/2001) te herzien.

Dubbelmandaat

Het kabinet is door de Tweede Kamer verzocht te bevorderen dat de belemmeringen worden weggenomen voor Nederlandse gekozenen om een dubbelmandaat uit te kunnen voeren (motie Van Bommel en Verhagen, 30 303, nr. 8 d.d. 8 november 2005). Met de herziening van de

Akte betreffende de verkiezingen van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement (2002) is het dubbelmandaat met ingang van 2004 uitgesloten. De discussie over het dubbelmandaat blijkt in andere lidstaten niet of nauwelijks te spelen. De overwegende reactie op eventuele herinvoering van het dubbelmandaat is eerder bezorgd en terughoudend: men vreest aantasting van het institutioneel evenwicht in de Europese Unie. Niettemin meent het kabinet dat de band tussen nationale parlementen en het Europees Parlement, waar mogelijk, versterking verdient.

III. Verder werken aan een betere Unie; de verlengde bezinningsperiode

De bezinningsperiode van het afgelopen jaar heeft veel nieuwe inzichten opgeleverd, zowel in de nationale als in de Europese discussie. Het kabinet is van oordeel dat de bezinning daarmee nog niet is voltooid. De ideeën die zijn gelanceerd op het terrein van het verbeteren van het democratisch functioneren van de EU, waaronder de toepassing van het beginsel van subsidiariteit en van meer transparantie bij de EU-regelgeving, moeten worden uitgewerkt in concrete verbeteringen. Daarnaast is meer tijd nodig voor het aanhalen van de samenwerking op terreinen waar de burger prestaties van de EU verwacht: groei en werkgelegenheid, energie, milieu en duurzaamheid. Voorts is meer tijd nodig voor fundamenteel debat over de verdere strategie met betrekking tot de uitbreiding van de EU.

Een aanvullende reden voor de verlenging van de bezinningsperiode is voor veel lidstaten dat er nog geen oplossing is gevonden voor de impasse rond het Grondwettelijk Verdrag. De meeste lidstaten vinden het nog te vroeg voor een hervatting van een discussie over verdragswijziging. De lidstaten die het Grondwettelijk Verdrag hebben geratificeerd, wensen eraan vast te houden. Andere lidstaten, waaronder Nederland, geven aan dat zij het Grondwettelijk Verdrag niet zullen ratificeren of dat zij niet van plan zijn dat te doen, zolang de twee landen waar het Grondwettelijk Verdrag per referendum is verworpen niet ratificeren. Kortom, een situatie waar de EU nog geen pasklare oplossing voor heeft en waarover verder moet worden nagedacht.

Met bovengenoemde initiatieven is een forse aanzet gedaan na het referendum van 1 juni vorig jaar om de Europese Unie beter te laten functioneren en beter aan te laten sluiten bij wensen en verwachtingen van burgers. In de komende periode moet verdere voortgang worden geboekt, waarbij de nadruk blijft liggen op de in paragraaf II genoemde terreinen. In de komende tijd wenst het kabinet de discussie over deze thema's op Europees en op nationaal niveau voort te zetten en te intensiveren. Voorts meent het kabinet dat in een verlengde bezinningsperiode meer nadruk moet worden gegeven aan twee andere doelstellingen die zijn geformuleerd in de Hampton Court-agenda: de externe en de interne veiligheid van de Europese Unie. Daarnaast dient de komende discussie over de herziening van de Europese begroting prioriteit te krijgen.

Extern beleid

De EU dient een overtuigende, krachtdadige partij te zijn op het internationale vlak. Onderzoek toont aan dat hiervoor zeker ook brede steun bestaat onder Europese en Nederlandse burgers: uit de meest recente Eurobarometer blijkt dat 76% van de Nederlanders een grotere rol voor de EU wenst op het terrein van de bevordering van vrede en democratie in de wereld. Het kabinet deelt deze wens: Europa heeft in de wereld door zijn unieke geschiedenis en karakter een belangrijke rol te spelen en deze rol is

des te krachtiger naarmate de Europese landen erin slagen in de EU samen te werken.

Met het oog hierop is het van belang dat de instellingen van de Unie hun instrumentarium zo coherent en effectief mogelijk inzetten. Daarbij gaat het om de samenhang tussen dat EU-buitenlands- en veiligheidsbeleid en het traditionele (EG-)externe beleid, maar ook die tussen de middelen van het externe beleid zelf, waaronder ook met name de ontwikkelingscoherentie (zie de brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, nr. 29 234, nr. 46 van 17 maart jl.). Coherentie betreft ook de inzet van middelen door de lidstaten zelf. Nederland heeft er zich in de afgelopen periode voor ingezet dat binnen het kader van de bestaande Verdragen gezocht wordt naar praktische instrumenten om de coherentie te verbeteren, zoals «ad hoc task forces» van Raadssecretariaat, Commissie en eventueel lidstaten per operatie of project. Voor de komende zeven jaar zijn de beschikbare financiële middelen voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid toegenomen om de groeiende buitenlandse-politieke ambities van de Unie te kunnen realiseren. Het kabinet is hierover verheugd, in het licht van de wens van een sterkere rol van de EU in de wereld.

Tijdens de informele ministeriële bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken van 27–28 mei aanstaande zullen de coherentie en effectiviteit van het externe beleid besproken worden. Nederland zal actief blijven bijdragen aan de discussie over praktische modaliteiten voor coherentie. Een aantal lidstaten heeft onlangs aangegeven te willen onderzoeken hoe binnen de huidige Verdragskaders de effectiviteit van het externe optreden verder versterkt kan worden. Ook de Europese Commissie pleit hiervoor in zijn Agenda voor de toekomst van 10 mei jl. Het kabinet zal dergelijke initiatieven constructief beoordelen mits deze inderdaad leiden tot een grotere samenhang en efficiëntie in de verschillende elementen van extern optreden van de EU en niet «via de achterdeur» tot invoering van elementen uit het Grondwettelijk Verdrag, zoals de Europese minister van Buitenlandse Zaken. In een verlengde bezinningsperiode zou nadrukkelijk aandacht moeten worden besteed aan de rol van de EU in de wereld.

Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)

Nederland zet zich in voor een effectieve uitvoering van het Haags Programma voor de versterking van vrijheid, veiligheid en recht, dat in november 2004 tot stand kwam. Dat betekent onder meer Europees samenwerken aan een gemeenschappelijk asielstelsel, aan versterkte grensbewaking en aan effectieve terrorismebestrijding. Het accent ligt daarbij op operationele samenwerking tussen justitie- en politiediensten en het versterken van wederzijds vertrouwen tussen die diensten. Waar nodig wordt ook gewerkt aan invoering van nieuwe regelgeving. Zo is er bijvoorbeeld een richtlijn tot stand gekomen voor de bewaring van telecommunicatiegegevens die kan helpen bij de opsporing van zware criminelen en terroristen.

Het kabinet meent dat JBZ-samenwerking met name een terrein is van grensoverschrijdende problemen die gezamenlijk beleid vergen. Er bestaat een behoefte aan duidelijke kaders bij de verdere invulling van de samenwerking. Daaraan zal verder moeten worden gewerkt. Uitwisseling van persoonsgegevens, bijvoorbeeld, dient onder duidelijke voorwaarden te gebeuren, waaronder bescherming van grondrechten.

Het kabinet voelt zich hierin gesteund door de publieke opinie, hetgeen mag blijken uit de resultaten van diverse onderzoeken, waaronder de

recente Eurobarometer en www.nederlandineuropa.nl. Met name voor een gemeenschappelijke aanpak van terreurbestrijding, criminaliteitsbestrijding en een gemeenschappelijk asielstelsel bestaat brede steun. De afwijzing van het Grondwettelijk Verdrag laat onverlet de wens tot intensievere samenwerking op dit terrein. Het kabinet meent dat op korte termijn in eerste instantie verbeteringen moeten worden bereikt binnen de kaders van de bestaande Verdragen. Voorbeelden zijn versterking van de operationele samenwerking tussen nationale justitie- en politiediensten, een geïntegreerd grensbewakingsstelsel alsook versterking van Europol en Eurojust.

Om de gewenste voortgang in de JBZ-samenwerking te verwezenlijken zal ook moeten worden gezien in hoeverre de besluitvorming in een Unie van 25 lidstaten zou kunnen verbeteren. In haar mededeling van 10 mei jl. doet de Commissie enkele aanzetten, zoals overgang naar meerderheidsbesluitvorming. De effecten, alsmede de eventuele modaliteiten hiervan, zullen zorgvuldig in kaart moeten worden gebracht tijdens de verlengde bezinningsperiode.

IV. Na de bezinningsperiode

Het Grondwettelijk Verdrag – met ruim 60% van de stemmen door de Nederlandse bevolking verworpen – zal niet door het kabinet opnieuw ter ratificatie worden aangeboden aan parlement of bevolking. Hoewel een meerderheid van de lidstaten het Grondwettelijk Verdrag inmiddels heeft geratificeerd, heerst er onder de lidstaten tegelijk ook twijfel over de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag. Een zevental lidstaten heeft immers besloten het ratificatieproces op te schorten. Het weerbarstige draagvlak voor Europa in politiek en maatschappij heeft zich niet alleen in Nederland en in Frankrijk geopenbaard. Ook in andere lidstaten leven vergelijkbare sentimenten. Dit versterkt de roep onder de lidstaten de Europese bezinningsperiode te verlengen, teneinde een oplossing voor de ontstane situatie te vinden.

Zoals eerder genoemd, steunt het kabinet een verlenging van de bezinningsperiode op voorwaarde dat de verlenging niet tot een stilstand in de discussie en de samenwerking leidt. Het kabinet zal hierin de positie blijven innemen dat het Grondwettelijk Verdrag in Nederland niet opnieuw ter ratificatie zal worden aangeboden. Noch de uitkomst van de bezinning in Nederland het afgelopen jaar, noch het Europese krachtenveld ten aanzien van het Grondwettelijk Verdrag noopt het kabinet ertoe een ander standpunt daarover in te nemen.

In een verlengde bezinningsperiode wil het kabinet het democratisch gehalte, de efficiëntie en de effectiviteit van de Unie vergroten langs de lijnen zoals hierboven beschreven op het gebied van subsidiariteit, openbaarheid, JBZ en extern beleid.

Op langere termijn, na de bezinningsperiode, kan verdere verbetering van het functioneren van de EU door middel van wijziging van de Verdragen echter niet uitblijven. De EU moet en kan beter. Deze visie wordt gedeeld door een grote meerderheid van de Nederlandse bevolking: de Europese besluitvormingsregels zijn aan herziening toe. Nederlanders vinden de EU over het algemeen inefficiënt. In de discussie over de politieke inbedding van Europa in Nederland is bovendien de rol van de nationale parlementen, naast die van het Europees Parlement, benadrukt. De weg naar wijziging van de Verdragen is echter een lange en dient zorgvuldig te worden voorbereid. Naar verwachting zal het debat over de toekomst van Europa en de Verdragen worden geïntensiveerd in de periode 2008–2009. In die periode dient – zo bepaalt het Verdrag van Nice – een nader besluit

te worden genomen over de omvang van de Europese Commissie na toetreding van de 27e lidstaat. De Europese Commissie heeft voorts, conform de conclusies van de Europese Raad van december 2005, in zijn Agenda voor de Toekomst aangekondigd in 2007–2008 de eerste voorstellen voor een nieuwe begroting te zullen presenteren. In 2009 vinden bovendien de verkiezingen voor het Europees Parlement plaats en wordt een nieuwe Europese Commissie geïnstalleerd.

De inzichten die worden opgedaan, in gesprek met Eerste en Tweede Kamer, burgers en maatschappelijke organisaties, tijdens de verlengde reflectieperiode, kunnen mede dienen ter onderbouwing van de Nederlandse inzet in de toekomstige discussie over mogelijke wijzigingen van de Verdragen.

V. Communicatie, politisering en informatie

Het «nee» bij het referendum over het Grondwettelijk Verdrag heeft het kabinet doen besluiten tot een andere aanpak van de communicatie over het Europese integratieproces. De grote uitdaging is de kloof tussen beleidsmakers en burgers te overbruggen. Door stimulering van het maatschappelijk middenveld tot het voeren van een kritische Europa-discussie, door betere verankering van Europa in het onderwijs en door een heldere, niet-campagnematige aanpak van de informatievoorziening verwacht het kabinet een grotere betrokkenheid van burgers bij Europa alsook een hoger informatiepeil te bereiken.

Meer betrokkenheid en betere informatie: politisering van het Europadebat

In de discussie over Europa, die in de aanloop naar het referendum en vooral ook daarna op gang is gekomen, staan twee vragen centraal: hoe kan Europa beter geïntegreerd worden in Nederland en hoe kan Nederland zijn optreden in Europa optimaliseren. Ook in de verschillende rapporten en adviezen die zijn verschenen wordt op deze vragen ingegaan, zij het in verschillende mate. Zo staat in het advies van de Raad van State en in het AIV-advies over burgers en de EU vooral de eerste vraag centraal. In het rapport van de Gemengde Commissie «Sturing in EU-aangelegenheden» en bijvoorbeeld het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur gaat het vooral om de tweede vraag. Het kabinet zet in op allebei. Nederland moet beter optreden in Europa én Europa moet beter in Nederland doorwerken.

In het kabinetsstandpunt «Nederland in Europa-Europa in Nederland», dat is opgesteld naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de gevolgen van de EU voor de Nederlandse staatsinstellingen, wordt nader ingegaan op de wijze waarop het kabinet deze beide doelen naderbij wil brengen. Waar het gaat om een beter optreden van Nederland in Europa zet het kabinet vooral in op een vroege politieke sturing en een duidelijke inzet voor de onderhandelingen. Het belang hiervan is evident. De belangrijkste basis voor draagvlak en betrokkenheid is immers een Europa dat doet waar het voor opgericht is en een Nederlandse inzet die hieraan een dusdanige bijdrage levert dat het Europees beleid op goede wijze de Nederlandse belangen weerspiegelt.

Waar het gaat om een betere doorwerking en integratie van Europa in Nederland richten de inspanningen van het kabinet zich voornamelijk op een betere inbedding van Europa in het nationale beleidsproces. Het kabinet streeft hierbij naar een grotere betrokkenheid van de burger en het parlement. Het zet bijvoorbeeld in op meer debat over Europese voorstellen voor beleid en regelgeving, onder andere door meer gerichte en

gedifferentieerde informatievoorziening. De politieke afwegingen van het kabinet zullen hiermee helder naar voren komen, waardoor het debat op politieke hoofdlijnen gevoerd kan worden. Het kabinet spant zich ook in om zo snel mogelijk met een oordeel over de wenselijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit van een Europees voorstel te komen (zie paragraaf II). Primair moet immers de vraag aan bod komen of op Europees dan wel op nationaal niveau moet worden opgetreden en of dat door de overheid moet geschieden of dat dit aan anderen kan worden overgelaten.

Als Europa meer dan tot nu toe een plaats krijgt op het Haagse Binnenhof, maar ook in het maatschappelijk debat in alle delen van het land, zal dit tevens positieve gevolgen hebben voor de informatievoorziening over Europa.

Een structureel andere Europacommunicatie

In het onderzoek www.nederlandineuropa.nl en in reguliere Eurobarometerpeilingen die door de Europese Commissie worden uitgevoerd, hebben respondenten te kennen gegeven weinig over de Europese Unie te weten en meer betrokken te willen worden bij Europese besluitvorming. Communicatie over EU-aangelegenheden moet dan ook een tweerichtingsproces zijn. De afgelopen periode is de EU-communicatie te zeer gericht geweest op het informeren over de activiteiten van de EU, waarbij minder oog was voor het luisteren naar wat burgers van de EU willen en het stimuleren van het kritische, politieke en actuele Europadebat. Het kabinet heeft het afgelopen jaar een nieuwe aanpak van Europa-communicatie ingezet die voldoet aan de eisen van tweezijdigheid. Deze aanpak is met nadruk een proces voor de langere termijn en beperkt zich dan ook niet tot de Europese bezinningsperiode. De in paragraaf I genoemde verhoging van het subsidieplafond van het Europafonds – om maatschappelijke initiatieven te ondersteunen – en de website www.nederlandineuropa.nl zijn de meest tastbare exponenten van de nieuwe aanpak van EU-communicatie door het kabinet in de afgelopen periode.

De website maakte het mogelijk grote groepen van de bevolking de kans te geven deel te nemen aan een onderzoek over de toekomst van Europa. Ook wordt het, door de interactieve functies die het internet biedt, mogelijk voor deelnemers aan het onderzoek rechtstreeks en spontaan meningen te ventileren die door de onderzoekers gebruikt kunnen worden bij de interpretatie van de resultaten. Op deze manier is de betrokkenheid van de burger duidelijk groter dan bij een «klassiek» onderzoek, waarbij slechts geantwoord kan worden op vooraf vastgestelde vragen. Het internet zal in de toekomst een centrale rol blijven spelen in de communicatie over Europa. De internetsite www.nederlandineuropa.nl zal worden omgebouwd tot een centraal platform waarop burgers terecht kunnen om over actuele thema's te discussiëren en informatie te vinden. Ook kan deze site in de toekomst gebruikt worden voor eventuele vervolgonderzoeken. De aanpak is met nadruk een proces voor de langere termijn en beperkt zich dan ook niet tot de Europese bezinningsperiode.

Communicatie over Europa gebeurt niet alleen door de Nederlandse regering, maar ook door tal van andere actoren, waaronder de Europese Commissie. Het kabinet is dan ook verheugd dat door de Commissie eveneens een nieuwe koers voor de Europa-communicatie is ingezet die in grote lijnen overeenstemt met de Nederlandse zienswijze. In het zogenaamde «Plan D» (waarbij de «D» staat voor Democratie, Dialoog en Debat) van oktober 2005 geeft de Commissie aan dat het uiteindelijke doel van de daarin beschreven initiatieven het bevorderen van eigenaarschap van EU-beleid bij burgers in de lidstaten is. Hierbij wordt een benadering

van onderop voorgestaan waarbij ruimte wordt geschapen voor eigen initiatieven van maatschappelijke organisaties, open consultaties plaatsvinden en onderzoeken worden uitgevoerd naar hetgeen de burger verwacht van de Unie. In het Witboek van de Europese Commissie inzake een Europees Communicatiebeleid wordt deze aanpak verder uitgewerkt en worden suggesties gedaan hoe lidstaten en Commissie samen deze benadering handen en voeten kunnen geven. Een eerste appreciatie door de regering van Plan D en het Witboek Communicatie gingen uw Kamer reeds toe in de vorm van BNC-fiches.

Onderwijs

Het onderzoek www.nederlandineuropa.nl wees onder meer uit dat velen in Nederland van mening zijn dat in het onderwijs meer aandacht geschonken moet worden aan het proces van Europese integratie. Liefst 79% van de respondenten was het eens met de stelling dat kinderen op Nederlandse scholen meer les moeten krijgen over de Europese Unie. Ook de Europese Commissie constateert in haar Witboek Communicatie dat onderwijs essentieel is om burgers in staat te stellen hun politieke en burgerrechten uit te oefenen en actief aan het openbare leven deel te nemen.

Het kabinet heeft ervoor gezorgd dat in de onderwijscurricula meer tijd aan Europese zaken wordt besteed. Er zijn nieuwe kerndoelen voor het basis- en voortgezet onderwijs ontwikkeld om de nadruk op Europese aangelegenheden te vergroten. Via internet en andere middelen wordt door het kabinet lesmateriaal beschikbaar gesteld aan scholen en leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs. Dit geschiedt momenteel met name via de internetsite www.europaeducatief.nu. Dergelijke activiteiten zullen in de komende tijd worden voortgezet en, waar mogelijk, geïntensiveerd. Prioriteit geniet daarbij de ontwikkeling van lesmaterialen voor het VMBO, aangezien voor deze doelgroep momenteel nog relatief weinig lesmateriaal beschikbaar is. De minister van OCW en de staatssecretaris voor Europese Zaken zullen deze zomer over deze activiteiten in meer detail een brief over dit onderwerp aan de Tweede Kamer sturen.

VI. Ten slotte

De Europese Unie levert een grote bijdrage aan de Nederlandse welvaart en aan de vrede en veiligheid in Europa. De verwachtingen die de burger aan de EU stelt, de Nederlandse opstelling in de EU, de EU zelf en haar omgeving zijn in de loop der tijd veranderd. De veranderingen hebben ook onzekerheid met zich meegebracht. De bezinningsperiode heeft de gelegenheid geboden nadrukkelijk stil te staan bij de vraag hoe de Europese Unie – en de manier waarop Nederland met Europa omgaat – zich kunnen aanpassen aan deze veranderingen en, meer algemeen, aan de uitdagingen van de toekomst. De eerste stappen hiertoe zijn gezet. Maar het proces is nog niet af. Het verdient voortzetting en verdieping. In de eerste plaats omdat de bezinningsperiode nieuwe inzichten heeft opgeleverd, maar ook nieuwe vragen heeft opgeworpen en zichtbaar heeft gemaakt. Hierover is nadere dialoog onder de Nederlandse bevolking en tussen het kabinet en de bevolking nodig. In de tweede plaats om de democratische legitimiteit van de EU te versterken. In de derde plaats om nader vorm te geven aan beleid waarmee de toegevoegde waarde van de EU kan worden aangetoond. In de vierde plaats om een oplossing te vinden voor de situatie ontstaan door de verwerping, in Frankrijk en Nederland, van het Grondwettelijk Verdrag.

De toekomst van Nederland is onlosmakelijk verbonden met de Europese Unie. Dat was zo en dat is na het referendum van vorig jaar nog steeds zo.

In een veranderende wereld waarin de grensoverschrijdende uitdagingen talrijker en groter zijn dan voorheen kan Nederland, met zijn open economie en open samenleving, niet zonder samenwerking met Europese partners. De EU is voor Nederland onmisbaar om zaken als milieuvervuiling, terrorisme en migratie op te lossen of in goede banen te leiden en om onze kenniseconomie uit te bouwen. Dat betekent niet dat dit proces van Europese integratie zonder onzekerheid, zorgen of investeringen is. Wie kiest voor de voordelen van Europa zal ook bereid moeten zijn af en toe offers te brengen. Het betekent ook niet dat voor alle problemen Europese regelgeving of zelfs Europese samenwerking nodig is. Daar waar Europese samenwerking wèl nodig en gewenst is, zal dat in veel gevallen democratischer en efficiënter kunnen en moeten. Voor een beter presterende, functionerende en communicerende Europese Unie zal het kabinet zich in de komende tijd sterk maken. Een politiek en breed maatschappelijk debat is hiervoor onontbeerlijk. Eerste en Tweede Kamer hebben hierin een belangrijke rol, evenals burgers en maatschappelijke organisaties.

Den Haag,
Mei 2006.