
Vergaderjaar 2011–2012

33 001

Staat van de Europese Unie 2011–2012

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 september 2011

Met verwijzing naar de briefwisseling ter zake met uw Kamer¹ alsook met de Eerste Kamer², bied ik u hierbij zoals gebruikelijk tegelijkertijd met de jaarlijkse begrotingsstukken, de Staat van de Europese Unie aan.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
Dr. U. Rosenthal

¹ Brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer d.d. 15 juni 2011 (kenmerk: 11-EU-B-023).

² Brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties van de Eerste Kamer, d.d. 12 mei 2011, Kamerstuk 2010-2011, 32 502, C.

STAAT VAN DE EUROPESE UNIE 2011–2012, «NEDERLAND IN EUROPA, EUROPA IN DE WERELD – REALISTISCH EN DOELGERICHT»

Inleiding

Europa is van groot belang om de drie pijlers van het buitenlandbeleid van het kabinet (veiligheid, welvaart en vrijheid) te schragen. De waarden waarop de Europese Unie berust en de doelstellingen die de Unie zich heeft gesteld – waaronder de creatie van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, de totstandbrenging van een interne markt, evenwichtige economische groei en prijsstabiliteit en bijdragen aan vrede en veiligheid – sluiten nauw aan bij de doelstellingen van dit kabinet.

De steun onder de Nederlandse bevolking voor de Europese Unie behoort tot de hoogste in Europa. Een niet onaanzienlijk deel van ons inkomen wordt in Europa verdiend. Vrede en veiligheid zijn voor ons deel van Europa al decennia lang een vanzelfsprekendheid en antwoorden op nieuwe, actuele problemen op veiligheidsterrein (georganiseerde misdaad, mensensmokkel, etc.) worden vaak gezocht in Europees verband.

Maar vertrouwen in Europa is geen gegeven. Daaraan moet voortdurend worden gewerkt. In het publieke debat, in het parlement en in de pers leeft vaak de vraag: waar gaat het heen met de Europese Unie? Of concreter: welk nut dient het nu voorliggende Europese besluit?

De Europese Unie is een realiteit, de onderlinge verwevenheid van onze economieën en van ons bestuur een feit. Dat weerhoudt ons er niet van om in onze betrokkenheid bij Europa ook realistisch te blijven. Dit kabinet wil Europa benaderen vanuit de bijdrage die de Unie kan leveren aan Nederlandse doelen en belangen. Keuzes met betrekking tot Europese integratie moeten op hun merites worden beoordeeld. Voor bepaalde belangrijke vraagstukken met effecten over de landsgrenzen heen, zoals klimaatverandering en de financieel-economische crisis, is intensivering van Europese samenwerking vaak evident noodzakelijk. Maar dat geldt niet voor alles. Daar waar lidstaten bepaalde zaken beter zelf kunnen aanpakken, dienen de grenzen van de Europese integratie bewaakt te worden. Dit kabinet ziet daar scherp op toe.

Bij veel Europese burgers leven zorgen over de gevolgen van globalisering voor hun dagelijks leven. De EU wordt vaak gezien als aanjager van globalisering. Dat is gedeeltelijk waar, vooral op economisch terrein waar schaalvergroting heeft geleid tot grote voordelen voor ondernemers en daarmee voor de Nederlandse economie. Maar de EU tracht ook bescherming te bieden tegen de nadelige effecten van mondialisering. Op economisch vlak door het ordenen van markten, het stellen van regels ten aanzien van productkwaliteit en voedselveiligheid, het beschermen van lokale producten en – voor zover landen daarbij zijn aangesloten – door de instelling van de eenheidsmunt. Daarnaast draagt de Unie bij aan de stabiliteit in de landen ten zuiden en ten oosten van Europa en slaagt ze er steeds beter in als één blok op te treden richting (opkomende) wereldmachten.

Op dit laatste punt is evenwel nog veel te winnen. Voor het optreden op het wereldtoneel geldt dat een daadkrachtige en effectieve Europese Unie een Nederlands belang op zich is. Nederland legt in veel gevallen «in zijn

eentje» onvoldoende gewicht in de schaal om mondiaal doorslaggevende invloed te hebben. Via Europa kan Nederland in zulke gevallen wél invloed uitoefenen. De ontwikkelingen in de Arabische wereld zijn daarvan een goed voorbeeld. Het eerste hoofdstuk van deze Staat van de Europese Unie zal dan ook gewijd zijn aan het thema: «Europa als wereldspeler». Vervolgens zal in de hoofdstukken 2 («verantwoordelijkheid»), 3 («vertrouwen») en 4 («de grenzen van Europa») worden ingegaan op een aantal vraagstukken dat het komende jaar, onder Pools en Deens voorzitterschap, hoog op de Europese agenda staat. Per onderwerp zal het kabinet zich inspannen voor een Europees optreden dat effectief bijdraagt aan de Nederlandse belangen. Dat betekent soms méér en soms mínder Europa. In een Unie van 27 lidstaten zal de Nederlandse insteek niet altijd overgenomen worden. Wil Nederland op de eigen prioriteiten resultaten behalen, dan zullen we bereid moeten zijn actief en scherp te onderhandelen en zo nodig ook compromissen te aanvaarden.

Interne markt

Alvorens in de hoofdstukken hieronder op de genoemde vraagstukken in te gaan, is het goed in deze inleiding ook de centrale rol van de interne markt te benadrukken. De Nederlandse welvaart is hier voor een belangrijk gedeelte op gebaseerd. Een optimaal functionerende interne markt is het «motorblok» voor economische groei en werkgelegenheid in Europa. Nederland heeft dan ook groot belang bij de versterking en vervolmaking van de interne markt. Een beter functionerende interne markt stimuleert de concurrentie tussen ondernemingen en biedt consumenten zo meer keuze, betere kwaliteit en lagere prijzen van producten en diensten. Het Centraal Planbureau rekende eerder al uit dat het bestaan van de interne markt iedere Nederlander elk jaar ongeveer 2000 euro oplevert.

Maar de interne markt is nog niet af; er bestaan nog te veel belemmeringen voor zowel burgers als bedrijven. Zo kunnen ondernemers nog niet overal profiteren van de voordelen van een Europa-wijde binnenmarkt voor diensten. Niet alle Europese landen hebben de bestaande regels voor het vrije dienstenverkeer volledig ingevoerd. Hierdoor kunnen onze ondernemers nog niet overal profiteren van de voordelen van de interne dienstenmarkt. Ook de digitale snelweg kent nu nog te veel drempels die in de weg staan van digitale diensten zoals het legaal downloaden van muziek en het elektronisch factureren en betalen van rekeningen. Nederland is voorstander van vereenvoudiging van de regels voor auteursrechten en vergunningen en van vrij beschikbare «open standaarden» voor digitale communicatie.

Het is van belang dat er voortgang wordt geboekt bij de verdere ontwikkeling van de Europese Onderzoeksruimte. Het gaat daarbij om het vrije verkeer van kennis, onderzoekers en technologie. Dit moet er onder meer toe bijdragen dat de samenwerking op het terrein van onderwijs, onderzoek en innovatie wordt versterkt. In verband met dit laatste – innovatie – is het van belang dat het Europees patent er zo snel mogelijk komt. Nu is het in de EU tien keer duurder om een octrooi aan te vragen dan in landen waarmee wij economisch moeten concurreren, zoals de Verenigde Staten, Japan en inmiddels ook China. Nederland is één van de voorvechters van het Europees patent en stond aan de wieg van de versterkte samenwerking die de impasse in de onderhandelingen doorbrak. Het is zaak het momentum vast te houden.

Eveneens van groot belang is het versterken van de bescherming van investeerders binnen de EU. In sommige gevallen hebben investeerders van buiten de EU betere bescherming in bepaalde lidstaten dan investeerders uit Nederland. Hier is een rol voor de EU weggelegd door bij te dragen aan versterking van de rechtsstaat. Investeerders moeten in ongeacht welke lidstaat kunnen rekenen op een hoog niveau van bescherming.

Op het terrein van het terugdringen van administratieve lasten en regeldruk als gevolg van Europese regelgeving ambieert Nederland merkbare en kwantificeerbare resultaten voor het bedrijfsleven. Dit geldt met name voor het MKB. De komende jaren moet het ambitieniveau op dit terrein worden verhoogd en de aanpak verbreed naar alle belastende aspecten van EU-regeldruk, zoals nalevingskosten en toezichtlasten.

1. Europa als wereldspeler

Het relatieve gewicht van Europa in de wereld neemt af. De Europese economieën groeien langzamer dan die van opkomende landen en daarmee verliest Europa aan relatieve economische en politieke macht. Dat is geen reden voor pessimisme. Integendeel: opkomende landen bieden nieuwe mogelijkheden voor Europese en Nederlandse bedrijven. De mondiale welvaartsstijging is een groot goed op zich dat kan bijdragen aan stabiliteit en veiligheid. Bevordering hiervan is ook in het Nederlands belang. Maar de veranderende verhoudingen in de wereld betekenen wel dat Europa voor een aantal uitdagingen komt te staan waaraan lidstaten niet meer individueel het hoofd kunnen bieden. Dat vraagt om een slagvaardige Europese Unie die maximaal gebruik maakt van haar belangrijkste troeven en die haar gewicht durft in te zetten. De 27 lidstaten tellen in totaal een half miljard inwoners. Gezamenlijk vormen ze de grootste interne markt, het grootste handelsblok, de grootste investeerder en de grootste donor van ontwikkelingsgeldten ter wereld. De EU wordt – terecht – gezien als toonbeeld van regionale integratie waarvan een sterke «normatieve macht» uitgaat. De Unie is actief op het terrein van veiligheidsmissies en vredeshandhaving, met op dit moment twaalf missies in bijvoorbeeld Kosovo, Afghanistan en voor de kust van Somalië. Europa blijft de thuishaven van mondiaal toonaangevende bedrijven en onderwijsinstellingen en is een baken van cultuur, zowel in termen van culturele diversiteit als in termen van gezamenlijk cultureel erfgoed en artistieke uitingen. Het is zaak deze troeven om te zetten in politieke invloed. Dat vereist het leggen van verbanden tussen beleidsterreinen en coherent optreden richting andere landen. Een effectief en geïntegreerd Europees buitenlandbeleid dat de beschikbare instrumenten in nauwe samenhang inzet, vormt een essentiële aanvulling op de Nederlandse diplomatie.

Nieuwe instrumenten Verdrag van Lissabon

De nieuwe instrumenten die het Verdrag van Lissabon biedt, zoals een vaste voorzitter van de Europese Raad en een Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlandbeleid ondersteund door een eigen diplomatieke dienst, moeten ingezet worden om de politieke slagkracht van Europa te vergroten. Dit is een proces van vallen en opstaan en van kleine stappen vooruit. Een belangrijke stap is inmiddels gezet met de aanneming van de resolutie in de Verenigde Naties over de deelname van de EU in het werk van de Algemene Vergadering van de VN. Hierdoor kan de EU-delegatie nu namens de EU en de lidstaten spreken en kan zij voorstellen indienen.

Er zal verder moeten worden gewerkt aan het versterken van de Europese Dienst voor het Externe Optreden (EDEO). De EDEO is pas een half jaar écht operationeel. De organisatie staat en de topposities zijn vervuld. Maar er zijn ook opstartproblemen en is er nog geen sprake van een gezamenlijke «bedrijfscultuur». Nederland wil actief meedenken over verdere verbeteringen van de EDEO. Met België en Luxemburg heeft Nederland gepleit voor meer gezamenlijke rapportages, logistieke ondersteuning bij crisissituaties, ondersteuning bij het opstellen van reisadviezen en ambtsberichten, gezamenlijke communicatie en gezamenlijke opleidingen. Daarnaast blijft Nederland letten op de kosten en blijft het zich inzetten voor de plaatsing van Nederlanders. Er werken nu 64 Nederlanders bij de EDEO (4% van het totaal). Van de 136 EU-delegaties worden er 8 geleid door Nederlanders (ruim 6%). Naast het maken van afspraken op het terrein van crisisbeheersing blijft Nederland streven naar het overdragen van consulaire taken aan de EDEO.

Extern optreden

Een belangrijk aandachtspunt is het optreden van de Unie richting derde landen en dan vooral de opkomende machten: China en India maar bijvoorbeeld ook Brazilië en Zuid-Afrika. De EU moet de (reguliere) topbijeenkomsten met deze landen strategischer gebruiken om enerzijds specifieke Europese belangen op de agenda te zetten en om anderzijds op te komen voor gemeenschappelijke doelen (klimaatbeleid, tegengaan protectionisme, bestrijden piraterij) en waarden (democratie, mensenrechten, rechtsstaat). Europa moet niet bang zijn de tanden te laten zien. Zo is de EU in staat gebleken stevige sancties op te leggen, zoals het afgelopen jaar onder andere is gebeurd ten aanzien van Iran, Libië en Syrië.

Een assertiever extern beleid betekent ook het gebruiken van invloed op financieel of economisch terrein om doelstellingen op andere terreinen te bereiken. Brussel moet krachtiger opkomen voor onze belangen – dat doen Delhi, Peking en Washington immers ook voor hún belangen. Hierbij is het zaak dat Europa meer dan nu het geval is met één stem spreekt. Dat vereist een consensus-gerichte opstelling van de lidstaten, die vervolgens hun eigen diplomatieke contacten kunnen gebruiken om dezelfde boodschap uit te dragen. Het is een gegeven dat bij zeer belangrijke gebeurtenissen op extern terrein Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk vaak de toon zetten en dat de Brusselse instellingen en spelers, onder meer de Hoge Vertegenwoordiger, hier vervolgens bij aansluiten. Om het specifieke Nederlandse geluid goed te laten doorklinken is het derhalve van groot belang om tijdig invloed uit te oefenen in Parijs, Londen en Berlijn en met slimme coalities, bijvoorbeeld in Benelux-verband, ons stempel te drukken op de beleidsvorming.

Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid

Het Poolse voorzitterschap heeft aangekondigd het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid hoog op de agenda te willen zetten, waaronder planning en aansturing van EU-veiligheidsmissies. Een sterk Europa op het terrein van veiligheid en defensie draagt bij aan een sterk trans-Atlantisch bondgenootschap. Daarvoor zijn toereikende capaciteiten, samenwerkingsverbanden en structuren nodig. Maar duplicatie van bestaande structuren moet worden vermeden. Kostenefficiëntie, civiel-militaire integratie en samenwerking met de NAVO vormen voor Nederland dan ook de uitgangspunten.

Energie en duurzaamheid

Energie zal steeds centraler komen te staan in het Europese beleid. Burgers en bedrijven moeten kunnen rekenen op betrouwbare energievoorziening tegen concurrerende prijzen. Dat is niet vanzelfsprekend. De fossiele brandstoffen in Europa raken op. We zullen nog meer afhankelijk worden van import van olie en gas uit Rusland, de Kaspische regio, Noord-Afrika en het Midden-Oosten.

Fundamentele veranderingen in de energiesector worden terecht voor een groot deel in Europees verband benaderd. De toegevoegde waarde van gezamenlijke actie is genoegzaam aangetoond tijdens de Russisch-Oekraïense gascrisis van januari 2009. Doordat olie- en gasproductie en doorvoer in handen is van een beperkt aantal landen en de internationale concurrentie om energie toeneemt, kan de grote marktmacht van de EU in sommige gevallen een belangrijk verschil maken. Naast het gemeenschappelijk optreden staat het de lidstaten uiteraard vrij om zelf aan handelsbevordering te doen in de energiesector.

De Europese Commissie heeft een pakket maatregelen voorgesteld om de energie-infrastructuur binnen Europa te versterken. Er wordt intensief gesproken over verduurzaming van de energievoorziening, mede in het licht van de transitie naar een koolstofarme energiehuishouding. Hernieuwbare energie moet dáár worden opgewekt waar dit het meest efficiënt is (zon in Zuid-Europa, wind op zee). Nu wordt hernieuwbare energie vaak nog opgewekt in de lidstaat waar de meeste subsidie beschikbaar is. Nederland is voorstander van harmonisatie van regelgeving voor de hernieuwbare energiemarkt. Maar wat betreft energiebesparing kan beter nationaal en niet op Europees niveau worden bepaald hoe dat het beste bereikt kan worden. Daarbij moet de focus liggen op kosteneffectieve maatregelen en niet op bindende doelstellingen uit Brussel. Het Europese emissiehandelssysteem in CO₂-rechten blijft één van de belangrijkste middelen om CO₂-uitstoot in de EU te verminderen.

Europa zal ook de nodige aandacht schenken aan toegang tot en efficiënt en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Hulpbronefficiëntie leidt niet alleen tot toename van economische kansen en productiviteit maar tevens tot terugdringing van kosten en versterking van concurrentievermogen. Daarnaast draagt het bij aan het bereiken van CO₂-reductiedoelen, het in stand houden van ecosysteemdiensten en vermindering van de afhankelijkheid van ingevoerde en steeds schaarser wordende brandstoffen en materialen. Het kabinet onderschrijft de aandacht voor hulpbronefficiëntie maar tekent daarbij wel aan dat dit geen makkelijke opgave zal zijn. Het streven is er in ieder geval op gericht economische groei en duurzaamheid samen te laten gaan met het verminderen van broeikasgasemissies, het behoud van biodiversiteit en ecosysteemdiensten en het voorkomen van uitputting van natuurlijke hulpbronnen.

2. Verantwoordelijkheid

Eurocrisis en economische hervormingen

De Europese economische agenda staat voor een belangrijk deel in het teken van de Eurocrisis. Velen hebben er moeite mee dat goed functionerende economieën zoals Nederland moeten bijdragen aan de uit de hand gelopen schulden van andere EU-lidstaten. De oprichting van gezamenlijke mechanismen om andere lidstaten uit de brand te helpen, is helaas

noodzakelijk om ook de Nederlandse economie te beschermen tegen de gevolgen van de Europese schuldencrisis. Een stabiele Europese muntunie is in ieders belang; voor exporterende bedrijven maar ook voor alle Nederlanders met geld op spaarrekeningen of in pensioenfondsen. Nederland heeft daarom zijn verantwoordelijkheid genomen en actief meegewerkt aan de totstandkoming van een totaalpakket om de financieel-economische stabiliteit in Europa te waarborgen. Het heeft daaraan steeds de voorwaarde gekoppeld dat de betrokken landen hun overheidsuitgaven voortaan niet meer uit de hand kunnen laten lopen en dat zij hun economieën weer op orde moeten brengen. Nederland zal er streng op toezien dat de Eurolanden die steun ontvangen de overeengekomen hervormingen en bezuinigingen ook daadwerkelijk doorvoeren. Aanvullend daarop is voor alle landen gewerkt aan versterking van de economische beleidscoördinatie door aanscherping van het Stabiliteits- en Groeipact, betere controle op nationale statistieken en begrotingen en monitoring van macro-economische onevenwichtigheden. Vorig jaar zijn drie nieuwe Europese toezichthouders en de *European Systemic Risk Board* opgericht om scherper toezicht uit te kunnen oefenen op de Europese financiële sector. Daarnaast treedt vanaf 2013 het Europees Stabiliteits Mechanisme (ESM) in werking, als opvolger van de *European Financial Stability Facility* (EFSF). De goedkeuringsprocedure voor het ESM en de daaraan gelieerde verdragswijziging is reeds in gang gezet.

Economische hervormingen zijn essentieel voor het realiseren van economische groei. Door de financieel-economische crisis zien we wat de gevolgen zijn van «achterstallig onderhoud» aan de economische structuren van een land. Het Europees Semester, de nieuwe cyclus van budgettaire en economische beleidscoördinatie, biedt goede mogelijkheden elkaar de maat te nemen en tijdig aanwijzingen te geven over door te voeren budgettaire maatregelen en economische hervormingen. Daarbij bestaat de mogelijkheid tot sancties. Daarbovenop vormt het Europlus Pact specifiek voor de Eurolanden en voor een aantal lidstaten dat er zich vrijwillig bij heeft aangesloten een verscherpt kader voor goed economisch en budgettair bestuur.

Maar Nederland wil nog verder gaan dan de lopende initiatieven om begrotingsdiscipline en deugdelijk economisch beleid af te dwingen. Het kabinet is daarom begin september met een visie op de toekomst van de Europese muntunie gekomen. Het uitgangspunt daarvan is dat landen die zich niet aan de afspraken houden, in toenemende mate («interventieladder») aanwijzingen krijgen om hun beleid op orde te brengen door een proces waarbij notoire zondaars geleidelijk onder curatele komen te staan van een daartoe aangewezen Commissaris. Dergelijke landen moeten gedwongen kunnen worden maatregelen te nemen om hervormingen door te voeren zodat ze alsnog aan de eisen voldoen. Als dat niet gebeurt, krijgen ze te maken met sancties, zoals bijvoorbeeld het inhouden van Europese subsidies of, uiteindelijk, verlies van stemrecht.

Meerjarig Financieel Kader

In 2012 zal de Unie een akkoord moeten bereiken over de meerjarenbegroting voor de periode 2014–2020 (Meerjarig Financieel Kader). Regeringen overal in Europa moeten bezuinigen. Ook de Europese Unie zal de tering naar de nering moeten zetten. Het kabinet heeft voor het komende decennium een sobere en moderne Europese begroting voor ogen die maximaal bijdraagt aan welvaart en veiligheid in Nederland en Europa.

Een sobere begroting betekent dat deze niet zal kunnen groeien. Het voorstel dat de Europese Commissie voor de zomer presenteerde, voldoet hier niet aan en zal wat betreft de hoogte van het voorgestelde budget naar beneden moeten worden bijgesteld. De hoogte van de uitgaven en de wijze waarop de Europese begroting wordt gefinancierd, zijn bepalend voor de afdrachten die Nederland betaalt aan de Europese Unie. Het kabinet streeft naar een substantiële vermindering van de Europese afdrachten. Die kan worden gerealiseerd door een lager plafond en door maatregelen aan de financieringskant. Hoewel het positief is dat de Commissie in haar recente voorstel erkent dat sommige lidstaten moeten worden gecorrigeerd omdat zij anders te veel afdragen in verhouding tot hun welvaartspositie, leidt het Commissievoorstel (inclusief de daarin voorgestelde korting) nog niet tot de gewenste substantiële vermindering van de afdrachten.

De meerjarenbegroting bepaalt ook waaraan de EU de komende jaren haar geld zal besteden. Het vastleggen van de uitgaven tot aan 2020 vormt een uitgelezen kans om het beleid van Europa meer te richten op de toekomst, met een budget dat op de doelstellingen van de Europa 2020-strategie is toegesneden. Ook dat is een verantwoordelijkheid die lidstaten en de Europese instellingen hebben te nemen tegenover hun burgers en bedrijven. De belangrijkste opgave in de komende jaren is internationaal concurrerend te blijven en de weg terug te vinden naar een solide economische groei op het gehele continent. Om groei en concurrentievermogen te bevorderen, is het daarnaast belangrijk het beschikbare budget zo effectief mogelijk in te zetten. De huidige Europese begroting is met circa 130 miljard euro per jaar weliswaar relatief klein vergeleken met nationale begrotingen. Maar waar het om gaat, is de Europese begroting als vliegwiel te gebruiken en te richten op zaken die duidelijke meerwaarde bieden, zoals het stimuleren van grensoverschrijdend onderzoek en innovatie. Het recente voorstel van de Commissie biedt daarvoor goede aanknopingspunten.

Een moderne Europese begroting concentreert dus relatief meer middelen op terreinen die Europa helpen wereldwijd concurrerend te worden en te blijven. Maar Europeanen verwachten daarnaast óók dat de Unie een bijdrage levert aan veiligheid en rechtszekerheid. Een goede bewaking van de buitengrenzen en een gezamenlijk asiel- en migratiebeleid dragen daar aan bij en zullen moeten worden vertaald naar de EU-begroting.

Modernisering van de begroting is niet mogelijk zonder ingrijpende hervorming van het bestaande beleid. Het landbouwbeleid en het cohesiebeleid moeten op de schop. Door landbouwsubsidies te vervangen door doelgerichte betalingen wordt de marktgerichtheid van de sector versterkt, maar tegelijkertijd ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de noodzakelijke verduurzaming van de Europese economie. Door de structuurfondsen enkel in te zetten in de armste regio's in de armste lidstaten en beter te richten op de doelstellingen van de Europa 2020-strategie kunnen de minder welvarende delen van Europa aansluiting vinden op Europa's economische motorblok – de interne markt. Deze hervormingen zullen geld vrijspelen om de begroting te kunnen beperken en de eerder genoemde nieuwe prioriteiten te financieren. Met gelijkgezinde lidstaten werkt Nederland aan een Europese begroting die minder kost en meer oplevert.

Het kabinet zal bij de onderhandelingen over het MFK en een nieuw Eigen Middelen Besluit aandacht vragen voor het belang van betere financiële verantwoording van EU-middelen. Ook zal het daarvoor aandacht vragen bij de bespreking van de aanpassing van diverse sectorverordeningen van Europese fondsen.

Integratie van nieuwkomers

Veel Europese landen worden net als Nederland geconfronteerd met vraagstukken op het gebied van migratie en zorgen van hun burgers over de integratie van nieuwkomers. Nederland hecht groot belang aan een goed en effectief integratiebeleid. Van een ieder mag verwacht worden dat zij of hij deelneemt aan de samenleving en investeert in de vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Het kabinet stelt dan ook in Europees verband een reeks maatregelen voor die bedoeld zijn om integratie en emancipatie van immigranten te bevorderen, onder meer op het terrein van gezinshereniging. Ook wenst het kabinet integratie van EU-burgers te agenderen.

Ontwikkelingssamenwerking

Armoede en onderontwikkeling in de wereld gaan velen in Nederland en in Europa aan het hart. Ontwikkelingssamenwerking is een terrein waar de Europese Unie een verantwoordelijkheid heeft. De consultaties over de toekomst van de Europese ontwikkelingssamenwerking (OS) krijgen in 2011 hun beslag in verschillende voorstellen voor modernisering van het Europese OS-beleid. Eind juni 2011 presenteerde de Europese Commissie al een aantal ideeën over de nieuwe hulpinstrumenten als onderdeel van de nieuwe meerjarenbegroting. In oktober 2011 zal de Commissie voorstellen doen voor het nieuwe beleid dat zij met behulp van deze instrumenten zal gaan uitvoeren. Europese hulp is een belangrijke aanvulling op onze bilaterale hulp, zeker nu Nederland zich zal concentreren op een kleiner aantal landen.

De Commissievoorstellen voor de nieuwe OS-instrumenten bieden goede aanknopingspunten. Nederland heeft het afgelopen jaar op diverse niveaus aangegeven waar de accenten in het nieuwe Europese ontwikkelingssamenwerkingsbeleid zouden moeten liggen: in de programma's meer focus op energie, infrastructuur, landbouw en handel, geen hulp aan middeninkomenslanden, aandacht voor wederkerigheid (onder andere bij terug- en overname-afspraken) en een selectievere inzet van begrotingssteun. Er kan alleen sprake zijn van begrotingssteun wanneer aan minimale standaarden van goed bestuur en mensenrechten is voldaan. Daarnaast moeten er stevige afspraken komen om een goede werkverdeling tussen lidstaten onderling te realiseren. Zo kunnen dubblures worden voorkomen. Dit zal ook de inzet zijn bij de bespreking van de voorstellen in de eerste helft van 2012.

3. Vertrouwen

Vertrouwen is de basis van Europese samenwerking. In een grotere en meer heterogene Unie is het essentieel dat burgers en bedrijven erop kunnen rekenen dat de regels die we met elkaar hebben afgesproken overal worden nageleefd. Burgers en bedrijven moeten binnen de Europese publieke ruimte kunnen rekenen op hetzelfde beschermingsniveau en dezelfde rechten. De waarden verbonden aan de rechtsstaat en vrijheid moeten overal in de EU gedeeld worden. Versterking van

onderling vertrouwen op dit vlak is een continu proces, waaraan alle lidstaten zich blijvend moeten verbinden. Alle EU-lidstaten moeten de toets van rechtsstatelijkheid kunnen doorstaan. Nederland bepleit in dit verband dat de lidstaten beter moeten kijken naar onder meer de onafhankelijkheid en effectiviteit van hun rechtspraak en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad.

Veiligheid

De Europese Unie is van vitaal belang voor de veiligheid in Europa. De bevordering van veiligheid – één van de prioriteiten van dit kabinet – is steeds meer afhankelijk van de landen om ons heen. Vandaar dat ook in de EU regels op dit terrein worden gemaakt die Nederlandse burgers direct raken en die kunnen bijdragen aan een veiligere samenleving. De komende jaren zal het kabinet in dit kader vooral de nadruk leggen op dossiers als *cyber security*, terrorismebestrijding en crisisbeheersing, verbetering van de positie van slachtoffers, bestrijding van georganiseerde criminaliteit (waaronder mensenhandel) en verbetering van gegevensuitwisseling en gegevensbescherming.

Vrij verkeer van personen

Het vrij verkeer van personen is één van de grootste verworvenheden van de Europese samenwerking. Toegenomen migratie binnen de EU en de druk op de buitengrenzen zijn een test voor deze verworvenheid. Het is in dit verband van belang dat de EU aantoont dat ze een gemeenschap is van onderlinge samenwerking en van vertrouwen tussen lidstaten. Gemaakte afspraken moeten worden nagekomen om samen de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht verder te verankeren.

Schengen

De discussie over de versterking van het Schengensysteem is belangrijk. Voorkomen moet worden dat bij de versterking van «Schengen» alleen gekeken wordt naar de mogelijkheid om extra controles aan de binnengrenzen in te voeren. Het kabinet is van mening dat de EU zich naast het versterken van de buitengrensbewaking vooral moet toeleggen op beter toezicht op adequate toepassing van het Schengen-*acquis*. Ook vindt het kabinet dat het Schengen-evaluatiesysteem verder moet worden verbeterd en uitgebreid met rechtsstatelijke elementen, waaraan alle Schengen-lidstaten periodiek zullen worden getoetst. Dat bevordert het wederzijdse vertrouwen in de rechtsstatelijkheid van elkaars publieke ruimte.

Met betrekking tot toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Schengen-zone zal Nederland bij het bepalen van zijn standpunt rekening blijven houden met de vorderingen die deze landen maken in het kader van het Coöperatie- en Verificatiemechanisme (CVM). Dat mechanisme brengt in beeld in hoeverre deze landen voortgang boeken ten aanzien van het versterken van de rechtsstaat en het bestrijden van corruptie en georganiseerde criminaliteit.

Buitengrenzen

De EU kampt met een blijvende druk op de buitengrenzen. Vreemdelingen willen toegang tot Europa ófwel vanwege welvaartsverschillen ófwel omwille van bescherming. De situatie in de Arabische regio heeft de

afgelopen maanden tot enorme druk op de buitengrenzen van de EU geleid, met name voor de zuidelijke lidstaten. Het is een belangrijke stap vooruit geweest dat Frontex, het EU-agentschap voor het beheer van de buitengrenzen, inmiddels is versterkt. Hierdoor kan het flexibeler optreden en heeft het meer operationele slagkracht gekregen. Nederland heeft belang bij een effectief beheer van de buitengrenzen en bij doeltreffende bestrijding van illegale immigratie. Daarbij streeft Nederland ernaar dat de buitengrenzen niet alleen technisch op orde zijn, maar ook dat het beheer ervan op een doeltreffende en consistente manier plaatsvindt op basis van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en hechtere praktische samenwerking. Ook op het gebied van terugkeer ligt verdere samenwerking voor de hand.

Asiel

Asielzoekers maken vaak een bewuste keuze in welke EU-lidstaat zij hun asielaanvraag indienen. Verschillen in snelheid van procedures, aanwezigheid van landgenoten, het voorzieningenniveau, het erkenningspercentage en vormen van groepsgewijze bescherming zijn hierbij medebepalend. Daarom meent Nederland dat verdere harmonisatie van het Europese asielbeleid essentieel is. Een asielzoeker moet binnen de Unie overal dezelfde uitkomst van zijn asielprocedure kunnen verwachten. Pas dan kunnen EU-lidstaten volwaardig samenwerken en kunnen asielstromen binnen de EU maximaal worden beperkt. Het streven is in 2012 te komen tot de voltooiing van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Dit is in juni 2011 opnieuw bevestigd door de Europese Raad. De tijd begint echter te dringen en daarom is het cruciaal dat het komende jaar grote stappen gezet worden om dit gemeenschappelijke beleid te realiseren.

4. Grenzen van Europa

Uitbreiding

EU-uitbreiding blijft het komende jaar hoog op de agenda staan. In Nederland en veel andere lidstaten bestaan zorgen over een te snelle uitbreiding. Zolang uitbreiding niet «om de uitbreiding» plaatsvindt, kan dit proces de Unie helpen om actuele uitdagingen het hoofd te bieden. Uitbreiding bevordert stabiliteit en vrede in Europa en waarborgt een uniforme ondergrens ten aanzien van democratie, rechtsstaat, mensenrechten en bescherming van minderheden. Uitbreiding leidt ook tot vergroting van de interne markt. Dat is in het belang van de Nederlandse ondernemer. Het kabinet heeft hier oog voor, maar blijft pal staan voor een kwalitatief hoogwaardige uitbreiding: Nederland vindt dat landen pas mogen toetreden als ze aan álle voorwaarden voldoen. De lat moet wat dat betreft hoog blijven liggen.

De toetredingsonderhandelingen met Kroatië zijn in juni 2011 afgerond. Na ondertekening van het toetredingsverdrag zal het voor goedkeuring worden voorgelegd aan de 27 nationale parlementen. In het toetredingsverdrag zijn harde voorwaarden opgenomen ten aanzien van verdere hervormingen in Kroatië. Nederland zal erop toezien dat de Europese Commissie de voortgang van de hervormingen tot aan het moment van toetreding nauwgezet blijft volgen en haar bevindingen periodiek voorlegt aan de Raad. Toezicht met tanden blijft nodig om Kroatië bij de les te houden.

Op dit moment wordt alleen met Turkije en IJsland onderhandeld over toetreding. De overige kandidaat-lidstaten (Macedonië en Montenegro) en potentiële kandidaat-lidstaten (Servië, Albanië, Bosnië-Herzegovina en Kosovo) bevinden zich in verschillende voorstadia van toenadering tot de Unie. Het tempo van toenadering wordt bepaald door de mate waarin deze landen de vereiste hervormingen succesvol doorvoeren.

Terwijl sommige landen gestaag voortgang boeken, blijven andere achter. Hoewel teleurstellend, is dit voor Nederland geen reden de toetredingsvoorwaarden soepeler te interpreteren. Integendeel, Nederland zal vast blijven houden aan de «strikt-en-eerlijk» benadering. Het stellen van heldere voorwaarden richting (aspirant) toetreders heeft vruchten afgeworpen en blijft voor het kabinet dan ook leidend. Zonder Europese druk had Servië de voor oorlogsmisdaden aangeklaagde Karadžić, Mladić en Hadžić nooit aan het Joegoslavië tribunaal uitgeleverd.

De Raad zal dit najaar mogelijk besluiten over nieuwe stappen in het toetredingsproces van Montenegro en Servië. Montenegro kreeg in december 2010 de status van kandidaat-lidstaat. Het besluit de onderhandelingen daadwerkelijk te starten, werd afhankelijk gemaakt van de Montenegrijnse hervormingsbereidheid op een aantal specifieke punten. In haar voortgangsrapportage zal de Commissie een oordeel vellen over de resultaten tot dusver. De Commissie zal dit najaar tevens haar advies uitbrengen over de lidmaatschapsaanvraag die Servië in december 2009 indiende. Nederland zal Servië behandelen als elk ander land dat tot de EU wil toetreden. Dat betekent: voldoen aan de voorwaarden op het gebied van democratie, economie en goed bestuur.

Nabuurschap

Naast uitbreiding schenkt Europa de nodige aandacht aan de directe buren. Landen die niet kunnen toetreden tot de Europese Unie dienen op enigerlei wijze te worden betrokken, om zo stabiliteit in onze directe omgeving te bevorderen. Het nabuurschapsbeleid van de EU heeft zich het afgelopen jaar sterk ontwikkeld. Kern ervan is voorwaardelijkheid: partnerlanden kunnen alleen rekenen op steun als democratische, rechtsstatelijke en economische hervormingen succesvol worden doorgevoerd.

De oostelijke dimensie van het nabuurschapsbeleid wordt vormgegeven door het in mei 2009 gelanceerde Oostelijk Partnerschap, het samenwerkingsverband met Armenië, Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Georgië, Moldavië en Oekraïne. Het Partnerschap heeft zich ontwikkeld tot een breed raamwerk waarin de verschillende samenwerkingsrelaties van de EU met deze buurlanden vorm krijgen. Het gaat hierbij onder andere om onderhandelingen over nieuwe associatie- en handelsakkoorden, afspraken over verbeterde mobiliteit van personen, opbouw van de institutionele capaciteit, steun aan het maatschappelijk middenveld en afspraken over energie.

Het Poolse voorzitterschap wil het Oostelijk Partnerschap in de tweede helft van 2011 een impuls geven. De voor 29 en 30 september 2011 voorziene tweede Top voor het Oostelijk Partnerschap zal de politieke contouren voor de komende jaren schetsen. Voor Nederland is het hierbij van belang dat duidelijk wordt afgesproken dat het Partnerschap niet moet worden verward met een toetredingstraject: de toenadering van de buurlanden tot de Unie kent zijn grenzen. Doel van het Partnerschap is om

deze landen politiek te associëren en economisch verder te integreren met de Unie.

De ontwikkelingen in de zuidelijke buurlanden, in de Arabische wereld, zullen het komend halfjaar veelvuldig op de agenda staan. De actualiteit in de diverse landen zal deze agenda in eerste instantie bepalen. Daarnaast zal de discussie zich concentreren op de invulling van het nabuurschapsbeleid. Belangrijke vragen daarbij zijn: hoe concreet vorm te geven aan het stellen van voorwaarden aan deze landen en hoe de extra beschikbare middelen voor het nabuurschapsbeleid aldaar op verantwoorde wijze te besteden.

Nederland blijft zich er hard voor maken dat landen die daadwerkelijk voortgang boeken op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtsstaat ook op meer steun van de Europese Unie kunnen rekenen. De pendant daarvan is dat landen waar het slecht gaat dat merken in de omvang van de hulp. Aanvullende steun voor de nabuurschapslanden moet komen uiterschikking van middelen binnen de EU-begroting. Omdat met hulp alleen geen werkgelegenheid wordt gecreëerd, is bevordering van handel, het faciliteren van leningen en ondersteuning van economische hervormingen eveneens essentieel. Nederland zal zich er voor inspannen dat toegang tot de Europese markt voor producten uit Noord Afrika verbeterd wordt, ook omdat het bieden van economisch perspectief aan de regio het beste instrument is om migratiestromen richting Europa in te dammen. Handelsmaatregelen zullen gepaard moeten gaan met «*aid for trade*» maatregelen, waarbij landen worden ondersteund om optimaal gebruik te maken van toegang tot de Europese markt. De Europese Unie heeft hier een uitgelezen kans te laten zien dat ze in staat is ontwikkelingen in de wereld beslissend te beïnvloeden door de coherente inzet van het gehele beschikbare instrumentarium.

Tot slot

De Europese Unie is een realiteit. Het kabinet wil dan ook op een realistische en doelgerichte wijze met Europa omgaan. Geen Europa waar dat niet nodig is. En een daadkrachtige Europese Unie waar dat in het Nederlands belang is. Dat betekent juist méér Europa ten aanzien van bijvoorbeeld begrotingsdiscipline of het vinden van een gezamenlijk antwoord op de omwentelingen in de Arabische regio. Nederland zal zich constructief-kritisch opstellen in Europa. Uiteraard komt het Nederlandse beleid niet tot stand in een vacuüm. Het kabinet vindt debat over Europa en de rol die de Europese Unie moet spelen belangrijk. Hopelijk draagt deze jaargang van de Staat van de Europese Unie daar aan bij.