Aanvullende Staat van de Europese Unie

Inleiding

Met het oog op het jaarlijkse debat met uw Kamer over de Staat van de Europese Unie ontvangt u hierbij een brief die dient ter aanvulling op de in september jl. onder verantwoordelijkheid van het vorige kabinet uitgebrachte "Staat 2010-2011" (Kamerstuk 32502, nr. 1). In deze brief wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie-Pechtold over de kabinetsvisie op de Europese Unie na 2030 en ook op hoofdlijnen aan de door de minister van Buitenlandse Zaken op 8 december jl. gedane toezegging om nader in te gaan op het draagvlak in Nederland voor EU-kwesties als de uitbreiding. U ontvangt separaat een brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over draagvlakversterkende Europacommunicatie. Tot slot doet het kabinet in deze brief een voorzet voor de discussie met uw Kamer over de timing van het uitbrengen van de jaarlijkse Staat van de Unie alsook van de debatten daarover, mede in relatie tot het jaarlijkse Werkprogramma van de Europese Commissie.

Het kabinet is van oordeel dat Europa essentieel is voor onze welvaart, vrijheid en veiligheid. In het directe belang van de Nederlandse burgers en bedrijven zal het kabinet blijvend betrokkenheid tonen met het Europese proces. Het rapport-Gonzalez over Europa-2030 (zie hieronder) waarschuwt ervoor dat regeringen soms de neiging hebben om de EU en haar instellingen te behandelen als ging het om een vreemde of vijandige mogendheid. Dit kabinet heeft een positieve houding ten aanzien van Europa en beschouwt de EU en haar instellingen als van essentieel belang voor de toekomst van Nederland binnen Europa. Maar dat betekent nog niet dat alles wat in de EU gebeurt of daaruit afkomstig is, goed is. In de Europese arena zal het kabinet zich constructief maar tegelijkertijd kritisch opstellen en daarbij voor de Nederlandse belangen opkomen.

Het is in deze context dat er gewerkt wordt aan draagvlak voor het door het kabinet gevoerde EU-beleid. Het kabinet verwelkomt het debat met alle betrokken actoren in de samenleving, waaronder het Nederlandse bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Het kabinet beschouwt het parlement daarbij als noodzakelijke en waardevolle partner en vertrouwt erop dat zowel de Eerste als de Tweede kamer een actieve rol in dit debat zullen blijven spelen. Interesse voor en kennis over Europa worden niet gegenereerd zonder berichtgeving in de media. Berichtgeving over Europa is onontbeerlijk. Meer berichtgeving in de media over relevantie, nut en noodzaak van Europees beleid voor Nederland en de daarmee samenhangende beleidskoers die is ingezet door dit kabinet is welkom. Dit kabinet zal onjuiste percepties in het publieke debat weerleggen of nuanceren en een realistische blik op actuele EU-gerelateerde ontwikkelingen uitdragen.

EU in 2030

De Tweede Kamer heeft in maart 2007 bij de motie-Pechtold (nr. 23 (31202)) de regering verzocht een visie te ontwikkelen op hoe de Europese Unie er in 2030 naar haar mening uit zou moeten zien. Tevens werd met het toenmalige kabinet afgesproken dat deze exercitie niet zou moeten interfereren met de parlementaire goedkeuringsprocedure voor het Verdrag van Lissabon. Later is aanvullend afgesproken om bij het opstellen van de visie het eindrapport mee te nemen van de door de Europese Raad van oktober 2007 ingestelde reflectiegroep over de toekomst van Europa. Dit rapport "Project Europa 2030 – Uitdagingen en kansen" werd op 8 mei 2010 door de voorzitter van de reflectiegroep, Félipe Gonzalez gepubliceerd.

De komende 20 jaar zal de EU en haar lidstaten moeten inspelen op grootschalige veranderingen in de wereld. Economische en geopolitieke belangen raken steeds duidelijker met elkaar verstrengeld. Het economische zwaartepunt in de wereld verschuift van de OESO-landen naar opkomende machten in Azië en Latijns-Amerika. Het internationale speelveld zal het komende decennium complexer worden door de globalisering, de toenemende invloed van niet-statelijke actoren, de grote mobiliteit van kapitaalstromen en liquiditeit, de grotere rol van bevolkingsrijke opkomende markten,
proliferatiedreiging, terrorisme en georganiseerde criminaliteit, grootschalige legale- en illegale migratiestromen en concurrerende claims op schaarse energie- en natuurlijke hulpbronnen en klimaatverandering. De geopolitieke verschuivingen die wij thans doormaken, zullen de komende jaren leiden tot veiligheidspolitieke en economische spanningen evenals toenemende druk op de global common goods. Ook staat de universitaliteit van mensenrechten internationaal vaker ter discussie, wat de toch al beperkte naleving van de in verdragen vastgelegde mensenrechten verder onder druk zet.

Maar tegelijkertijd zullen de veranderingen ook kansen opleveren: sterk groeiende exportmogelijkheden, toenemende aansluiting van mensen op de globale economie (ook in de armste landen), opkomst van een ‘mondiale middenklasse’, ‘democratisering’ van informatie, brede verbetering van de gezondheidszorg en een toenemend gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid voor de aanpak van mondiale vraagstukken.

De huidige inrichting van het politieke en economische ‘*operating system*’ op mondiaal niveau (Bretton Woods instellingen, US dollar als dé dominante reservemunt, WTO, G7, VN Handvest als het unieke mondiale politieke forum) is niet meer vanzelfsprekend. Het trans-Atlantische overwicht dat de VS en Europa hadden, doet niet langer opgeld. Niet-westerse landen hebben in toenemende mate moeite met wat zij als Europese bemoeizucht ervaren, en een Europese neiging tot het opleggen van het eigen waardestelsel. De nieuwe opkomende landen zijn mondige deelnemers aan het internationale systeem (G-20, VN) en zij zullen sterker inzetten om de internationale architectuur aan te passen aan hun belangen (zetels in VN-veiligheidsraad, meer invloed in Wereldbank en IMF).

Ondanks de toenemende welvaart in grote delen van de wereld, zal ook in de komende decennia nog altijd een belangrijk deel van de wereldbevolking buiten de boot vallen. Hoewel naar verwachting de extreme armoede (< 1 dollar per dag) in de opkomende landen de komende jaren scherp zal afnemen, blijft de extreme armoede in vooral Afrika en fragiele staten een klemmend vraagstuk. Een aanzienlijke groep van landen en mensen blijft verstoken van deelname aan de moderne economie. Daarnaast ondervindt een grote groep, vaak ook jonge mensen, maar heel beperkt de voordelen van democratisering, economische groei en globalisering. Statische politieke systemen, als in het Midden-Oosten en de voormalige Sovjet-Unie, geven jongeren onvoldoende mogelijkheden zichzelf te ontplooien gelijk aan hun westerse en Aziatische leeftijdsgenoten. Ook neemt het aantal mislukte of fragiele staten toe, evenals ideologische radicalisering en grootscheepse migratiestromen, met alle gevolgen voor de Europese Unie en haar lidstaten.

Op diverse manieren zullen deze ontwikkelingen Europa in positieve, neutrale of negatieve zin raken. Ook Europa zelf zal veranderen waarbij de demografische verandering (vergrijzing èn bevolkingskrimp) mogelijk de meest ingrijpende is, niet alleen qua beslag op publieke middelen (pensioenen) maar ook wat betreft de arbeidsmarkt.

In deze context zou het van overmoed getuigen om een beeld te willen schetsen van Europa en de wereld in 2030 en de wijze waarop de Europese Unie daarin zou moeten functioneren. Het kabinet wil hier wel een aantal kernpunten aanduiden waarop de Europese Unie in de komende twintig jaar de inspanningen zou moeten richten.

De Europese Unie heeft vanaf het begin haar bestaansrecht ontleend aan twee opdrachten: het zorgen voor welvaart in Europa en het zorgen voor en borgen van de veiligheid op het Europese continent. Daar is gaandeweg een derde opdracht bijgekomen. Deze speelt in het huidige millennium een steeds belangrijker rol; Europa een stem in de wereld geven omzo sterker voor de belangen van zijn lidstaten op te komen. Al deze drie pijlers van de Europese integratie zijn en blijven naar het oordeel van het kabinet van grote betekenis, zoals hieronder beschreven.

Welvaart
Voor onze welvaart is de interne markt van enorme betekenis. Bijna 80% van onze export gaat naar EU-lidstaten. Deze betekenis zal in de komende jaren zeker niet minder worden. Met de standaarden die de EU als grootste handelsblok zet, hebben onze bedrijven ook op de wereldmarkt een voordeel. Het Centraal Planbureau raamde de bijdrage van de interne markt aan het Nederlands bruto binnenlands product (BBP) in 2008 op 4 à 6%. Dat komt neer op 1500 tot 2200 euro per inwoner per jaar. Op lange termijn, wanneer de effecten van de uitbreidingen van 2004 en 2007 eenmaal zijn doorgewerkt, kan volgens het CPB het inkomen zelfs 17% hoger zijn dan zonder interne markt het geval zou zijn geweest.
Maar de interne markt is nog niet voltooid. Bedrijven en burgers lopen nog steeds tegen belemmeringen aan bij grensoverschrijdend verkeer. Het groeipotentieel zit voor onze economieën in de dienstensector en in alle producten en diensten waar informatie- en communicatietechnologie een belangrijke rol speelt. Hier is nog geen sprake van een goed werkende interne markt en is er dus een groot onbenut potentieel. Zo heeft het CPB berekend dat het Nederlandse BBP door volledige implementatie van de dienstenrichtlijn op lange termijn met tussen 1,4 en 6,3 miljard euro kan toenemen. Ook is het EU-octrooi systeem bijvoorbeeld tien keer zo duur als van de VS en Japan. Dit moet veranderen. In 2030 moeten bedrijven en burgers in de EU weinig of geen verschil merken tussen een nationale en een Europese transactie. En moeten de Europese dienstensector en de bedrijvigheid die wordt gegenereerd door de nieuwe technologieën van de 21^{e} eeuw, zo veel mogelijk zonder belemmeringen EU-breed kunnen opereren. Het opheffen van de belemmeringen voor een digitale interne markt in Europa zou in 2020 4% extra economische groei kunnen opleveren. Evenzeer zal er dan van één Europese kennisruimte spraken moeten zijn, waarbinnen kennis en kenniswerkers zonder onnodige beperkingen kunnen bewegen.

Zoals vermeld in de mededeling van de Commissie over de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, ontkomen de Europese economieën niet aan structurele hervormingen. Dit om het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen van vergrijzing, opkomende economieën die zich begeven op innovatieve markten, schaarste aan energie en grondstoffen en klimaatverandering. De doelstellingen die we met het oog daarop in het kader van de Europa 2020-strategie op ons hebben genomen, betreffen hogere arbeidsparticipatie, hogere uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling, minder vroegtijdige schoolverlaters en meer mensen die een tertiaire opleiding hebben genoten, reductie van armen en sociaal-uitgeslotenen en een onverkort commitment van de Unie aan de 20/20/20 doelstellingen voor CO2-uitstoot, duurzame energie en energiebesparing, waarbij de Unie in de aanloop naar 2050 verdere CO2-emissiereducties wil realiseren.

De EU is gebaat bij vrijere handel in de breedte, dus ook bij concurrerende invoer en niet enkel bij het bevorderen van export of markttoegang elders. Deze vrijere handel staat onder druk door de economische en financiële crisis die een terugval tot protectionisme minder denkbeeldig maakt. Afronding van de Doha-ronde is daarom prioritair. Daarnaast staat het behoud van de systeemwaarde van de WTO zelf als multilateraal, afdwingbaar stelsel van regels tot 2030 en verder, voorop.

Een sterke en stabiele financiële sector is een voorwaarde voor duurzame economische groei in de Unie. Er wordt nu hard gewerkt aan het verbeteren van het Europese toezicht op deze sector en aan regels voor het hebben van gezond kapitaal. Ook op langere termijn - tot 2030 en verder - is waakzaamheid geboden of het versterkte toezicht en de aangescherpte regels op orde zijn, omdat immers financiële producten zich verder zullen ontwikkelen.

De ontwikkelingen rond de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van eurolanden, en de hier mede aan ten grondslag liggende verslechteringen van het concurrentievermogen, hebben geleid tot een veelheid aan Europese maatregelen. De belangrijkste les uit de crisis was immers dat de onderlinge verwevenheid van de economieën van de lidstaten, binnen en buiten de Eurozone, de landen van de Europese Unie ertoe dwingt om een systeem te ontwikkelen en te onderhouden dat landen en EU-instellingen in staat stelt tijdig destabiliserende en remmende ontwikkelingen in de EU-lidstaten te identificeren. En ook om tijdig met gepaste maatregelen te komen om de negatieve effecten daarvan weg te nemen. In het uiterste geval kan het daarbij ook gaan om steunverlening aan landen in ernstige financiële problemen. Het volstaat niet om enkel ontwikkelingen met negatieve gevolgen te bestrijden. Ook moet beleid dat bijdraagt aan de nodige structurele hervormingen navolging krijgen (*best practices*). Een effectief systeem moet bestaan uit een samenstel van instrumenten, maatregelen en procedures, van informatievoorziening en monitoring, *best practices* en *peer pressure* tot strakke regelgeving en sancties. Een samenstel, kortom, van communautaire procedures en intergouvernementele beleidscoördinatie. De Europese Raad van 11 maart jl. is een totaalpakket overeengekomen om de stabiliteit van de Economische en Monetaire Unie te waarborgen (zie: “Inzet van het kabinet”). De implementatie van dit pakket moet ertoe leiden dat het Europese economische stelsel in de nabije toekomst schokbestendiger zal zijn, en dat landen die de afgelopen jaren een geleidelijke erosie van hun concurrentiepositie hebben laten gebeuren deze trend keren. Uiteindelijk gaat het om het waarborgen van Europese welvaart, van groei en werkgelegenheid, door zich te meten met de besten en zo effectief te concurreren op wereldschaal.

Veiligheid
In de afgelopen decennia is door zaken als de diverse EU-uitbreidingen, aangevuld met Schengen, en meer in het algemeen de toenemende globalisering de mobiliteit van burgers enorm toegenomen, waardoor de rol van de EU als hoeder van veiligheid en welvaart een heel andere dynamiek heeft gekregen. Het begrip ‘veiligheid’ is door de jaren heen steeds breder geworden. Concreet is dat alles gaan omvatten waardoor de burger zich (on)veilig voelt. Het gaat dan om de ‘interne veiligheid’ in de landen van de Unie en de ‘externe veiligheid’ in de zin van welke bedreigingen er van buitenaf voor de Unie bestaan.

Het afschaffen van de controles aan de binnengrenzen tussen de Schengen-landen en het creëren van één enkele buitengrens heeft consequenties voor de veiligheid van de EU. Een deel van de criminaliteit (bijvoorbeeld drugshandel en mensenhandel), maar ook terrorisme, is immers grensoverschrijdend van aard en stelt een vrije open samenleving voor de uitdaging een passend antwoord te geven. De bestrijding van criminaliteit en terrorisme is mede

daardoor de afgelopen tien jaar steeds hoger op de Europese agenda komen te staan en dit blijft zeker de komende decennia een ‘groeisector’. De roep om een Europese aanpak, die kan variëren van operationele samenwerking tot Europese normstelling en handhaving, is steeds sterker geworden. Niet alleen door het wegvallen van fysieke en andere grenzen (denk aan internationaal betalingsverkeer), maar ook door het fenomeen dat er nieuwe vormen van criminaliteit zijn ontstaan die zich door hun aard moeilijk laten bestrijden op alleen het niveau van de lidstaten, zoals ‘cybercrime’. Het kabinet ondersteunt de prioriteit die door de EU aan interne veiligheid wordt gegeven. Een kabinetsreactie op de EU-interne veiligheidsstrategie is u onlangs toegegaan. Het is deze spanning, tussen enerzijds een steeds opener wordende EU en anderzijds het borgen van de veiligheid die ook in de toekomst het debat in en over de EU zal domineren.

Inmiddels zijn twaalf landen uit Midden- en Oost-Europa tot de Unie waarbij Roemenië en Bulgarije nog in de wacht staan om tot Schengen te worden toegelaten. Landen van de Balkan hebben, na de verwoestende oorlogen, een toetredingsperspectief tot de EU gekregen. De EU exporteert veiligheid naar haar buren. Dit geldt voor de landen uit Midden- en Oost-Europa die tot de Unie zijn toegetreden en dat geldt ook voor de landen van de Westelijke-Balkan die in 2030 naar verwachting hebben kunnen toereden tot de EU. Van cruciaal belang is daarbij het functioneeren van de rechtsstaat. Dit laatste geldt overigens niet alleen voor de nieuwe toetreders tot de EU, maar ook voor de huidige EU-lidstaten. Vertrouwen in elkaars rechtspleging blijft de basis van samenwerking in het veiligheidsdomein, zeker waar deze gebaseerd is op wederzijdse erkenning. In de kwaliteit van de rechtspleging moet dan ook voortdurend worden geïnvesteerd, zowel binnen als buiten de EU.

Het lidmaatschap van de EU en de welvaart die dit landen zal brengen, leveren een belangrijke bijdrage aan de stabiliteit op het Europese continent. Ook is het mogelijk dat Noorwegen of Zwitserland in 2030 zijn toegetreden, dan wel hun banden met de EU nog verder hebben aangehaald. IJsland zal in 2030 lid kunnen zijn. Overigens speelt bij deze drie landen nauwelijks dat dit zal bijdragen aan de externe veiligheid van de Unie, al was het alleen maar omdat zij zich alledrie op eenzelfde niveau bevinden als de Unie zelf. De omvang van het land en het inwonertal maken kandidaat-lidstaat Turkije een geval apart. Sinds 2005 onderhandelt de EU met Turkije over toetreding. Als Turkije aan alle voorwaarden voldoet, kan het lid worden. Dat heeft de EU in 2004 beloofd en Nederland komt niet terug op zijn woord. Op dit moment valt echter niet te zeggen of en wanneer Turkije aan alle voorwaarden zal (willen) voldoen. Maar de belangen van het onderhouden van intensieve betrekkingen zijn duidelijk. Turkije is een belangrijke exportmarkt voor Nederlandse bedrijven.

De EU speelt regionaal een belangrijke rol. Andersom kunnen ontwikkelingen aan onze grenzen een grote impact hebben op de Unie. Vandaar het belang de banden met zowel de ooster- als de zuiderburen aan te halen, om illegale immigratie, extremisme en instabiliteit tegen te gaan en democratisering en het respect voor mensenrechten te bevorderen. Positief is dat onze buurlanden ook een groot potentieel hebben voor de Europese exportmarkt en de toegang tot energie. De EU moet zoeken naar manieren waarop de voor de interne markt belangrijke wet- en regelgeving kan worden geëxporteerd naar de nabuurschapspartners (normatieve macht). Maar voor Nederland is en blijft óók duidelijk dat het toenaderingsproces zijn grenzen kent. Een concreet lidmaatschapsperspectief voor de nabuurschapspartners is wat Nederland betreft op dit moment niet aan de orde. Vanzelfsprekend niet voor de zuidelijke partners, die op geografische gronden niet voor lidmaatschap in aanmerking komen, en evenmin voor de oosterburen.

De laatste maanden zijn we in Tunesië en Egypte, maar ook elders in de Arabische wereld, getuige geweest van ingrijpende ontwikkelingen. De bevolkingen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika eisen politieke en economische vrijheden op en vragen om democratie en meer respect voor mensenrechten. Dat zijn ook Europese waarden. Europa en Nederland dringen dan ook aan op snelle en beslissende maatregelen voor noodzakelijke politieke, sociale en economische hervormingen. Een stabiel en democratisch Noord-Afrika en Midden-Oosten is in het strategisch belang van Europa om de hierboven beschreven redenen. Egypte is door zijn ligging (Suezkanaal; strategische handelsroutes, alsmede olie en gas), zijn leiderschapsrol in de Arabische wereld en zijn bemiddelende rol in het Arabisch-Israelisch conflict van bijzonder belang. De zuiderburen van de Unie zijn tevens belangrijke partners voor het tegengaan van illegale migratie en terrorisme.
De Europese Raad heeft op 11 maart en op 24/25 maart besluiten genomen om de transformatie bij de zuiderburen te ondersteunen. De komende maanden zal de EU haar instrumenten (hulp, handelspreferenties, leningen van de Europese Investeringsbank, dialoog, technische assistentie) zo flexibel mogelijk moeten inzetten om de positieve ontwikkelingen in de regio te ondersteunen, met bijzondere aandacht voor inspanningen ter bevordering van de democratie en de mensenrechtensituatie en ter ondersteuning van het maatschappelijke middenveld. Ook beziet de EU hoe zij deze landen kan bijstaan bij de organisatie van eerlijke en vrije presidents- en parlementsverkiezingen. Meer dan in het verleden moet de EU democratische en rechtstatelijke (inclusief mensenrechten) voorwaarden stellen aan haar assistentie. Indien ontwikkelingen in de regio de verkeerde kant opgaan en er onvoldoende voortgang wordt geboekt op het gebied van democratie, mensenrechten en rechtsstatelijkheid aarzelen we niet politieke druk uit te oefenen en inzet van onze instrumenten te herzien

Aan die landen die aan democratische en rechtstatelijke voorwaarden voldoen, zou de EU nog nauwere economische banden moeten aanbieden geënt op de samenwerkingsvorm zoals we die kennen voor de EER-partners (Europees Economische Ruimte): met vrij verkeer goederen, diensten en kapitaal. Van vrij verkeer van personen kan echter geen sprake zijn. Meer dan ooit is een coherente inzet van de Europese Unie in deze regio van belang, gebaseerd op waarden, gedeelde belangen en voorwaarden.
Tegelijkertijd is ook verwachtingenmanagement van belang. De eerste verantwoordelijkheid voor het in gang zetten en uitvoeren van transitieprocessen ligt in de regio zélf. Daarnaast is het van belang helder voor ogen te hebben dat sommige problemen in de regio (werkloosheid, economische problemen) van een dusdanige omvang zijn dat dit lang tijd gaat kosten om ze op te kunnen lossen. De steun van de EU moet binnen de bestaande EU-begroting 2011, de plafonds van de Financiële Perspectieven, categorie 4 (extern beleid) en de regels voor de EU-begrotingsdiscipline worden verleend.

Wanneer noodzakelijk zal de EU in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid met inzet van capaciteiten van de lidstaten civiele en militaire missies buiten het grondgebied van de EU uitvoeren om in overeenstemming met de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties bij te dragen aan vredeshandhaving, conflictpreventie en vergroting van de internationale veiligheid.

In 2030 moet er een reeks van vergaande samenwerkingsverbanden in uitvoering zijn die ervoor zorgt dat wederzijdse handel de welvaart van onszelf en van de buurlanden vergroot en aldus de stabiliteit en dus de externe veiligheid van de Unie bevordert, dat de toegang tot energiebronnen in wederzijds voordeel is verzekerd en dat goede wederzijdse afspraken bestaan over de bestrijding van illegale immigratie, mensenhandel en andere vormen van criminaliteit.

Europa als speler in de wereld
De rol die de EU kan spelen om de belangen van de EU-lidstaten op mondiaal niveau te bevorderen, beschouwt het kabinet als een derde opdracht en bestaansgrond van de Unie.

In de voorbije periode is als gevolg van de globalisering het aantal problemen toegenomen dat alleen nog effectief op mondiaal niveau kan worden aangepakt. De schaal van de problemen leent zich er niet meer voor dat elk Europees land afzonderlijk zijn positie verdedigt. Ook de opkomst van andere grote spelers naast de VS en Rusland, zoals China, Brazilië en India, dwingt de Europese landen ertoe om meer als één blok op te treden. Deze landen doen alleen al om praktische redenen liever zaken met een tegenspeler van soortgelijke omvang. Dat betekent dat de EU ernaar moet blijven streven om meer met één mond te spreken. En ook bereid moet zijn om op alle deelterreinen nauwer te gaan samenwerken. Zo kan nauwere Europese defensie- en -materieelsamenwerking niet alleen de mogelijkheden vergroten voor efficiënt en effectief gezamenlijk optreden, al dan niet in samenwerking met derde landen en organisaties, maar ook kostenbesparingen opleveren.

Handel is een vraagstuk waar de EU traditioneel al met één mond spreekt vanwege de exclusieve bevoegdheid van de Unie op dit terrein. Nederland blijft zich inzetten voor liberalisering van de handel in multilateraal verband en daarnaast voor totstandkoming van vrijhandelsverdragen tussen de EU en landen die daarvoor in aanmerking komen.

Tegen 2030 moet de EU ook veel eensgezinder optreden in internationale organisaties. Nu zijn de Europese lidstaten oververtegenwoordigd in internationale organisaties, maar klinkt paradoxaal genoeg het Europese geluid alsmaar minder door (“*too many Europeans, not enough Europe*”). Nederland streeft naar een permanente Europese zetel in de VN-veiligheidsraad. En Europa zal strategische allianties moeten aangaan met gelijkgezinde landen die ons waardestelsel delen (VS, Australië, Canada en Japan).

Klimaatverandering is het terrein waarop de EU-rol de laatste jaren enorm is gegroeid. De EU zal in 2030 verdere stappen hebben gezet op weg naar een koolstofarme en grondstoffenefficiënte economie in sectoren als energie, industrie, transport en landbouw. Dit onder andere door het stellen van klimaatdoelen en normering. De EU zal blijven pogen om mondiaal tot een *level playing field* te komen, bij voorkeur door klimaatafspraken te maken met andere mondiale spelers. De EU moet daartoe invloed uitoefenen middels een combinatie van een duidelijk ambitieniveau, regelgeving die een koolstofarme economie bevordert, innovatie van producten en diensten, fondsen voor mitigatie en adaptatie in ontwikkelingslanden en goed afgestemde (economische) diplomatie.

Door het wegvallen van de binnengrenzen is het duidelijk dat het migratievraagstuk een Europese, gezamenlijke aanpak vereist. In 2030 moet een effectieve gezamenlijke Europese grensbewaking bestaan die illegale migratie tegengaat. Ook moet dan een vorm van Europees migratiebeleid zijn uitgewerkt om in te kunnen spelen op specifieke behoeften aan arbeidskrachten op de arbeidsmarkt in het kader van de Nederlandse en Europese (kennis)economie. Op het terrein van asiel zal het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel zijn beslag hebben gekregen. Dit betekent dat asielaanvragen in de gehele Unie op gelijke wijze worden beoordeeld. Daarnaast zullen stappen zijn gezet om de interne dimensie van het beleid van de Unie beter te integreren in het externe beleid van de Unie. Dit zal er toe leiden dat het migratiebelang van de EU-lidstaten een zwaarder meewegende factor zal zijn in de betrekkingen van de Unie met derde landen.

Energiezekerheid, grondstoffenschaarste, armoedevraagstukken en voedselschaarste zijn andere voorbeelden van vraagstukken die in toenemende mate op mondiaal niveau worden besproken. Al deze vraagstukken komen in verschillende gradaties en verschijningsvormen terug in de relatie van de EU met haar strategische partners. De EU zal in deze relaties op basis van een heldere definitie van de Europese strategische belangen, moeten bezien hoe zij deze het meest effectief kan behartigen. Dit zal een goede coördinatie door de Hoge Vertegenwoordiger vergen van de lidstaten en haar collega's binnen de Commissie. In 2030 moeten aldus de Europese Unie en haar lidstaten in de betrekkingen met andere grote mondiale spelers effectief kunnen opkomen voor de Europese belangen en gezien worden als een -- waar nodig -- stevig opererende speler van betekenis.

Institutioneel raamwerk
Is de Europese Unie voldoende uitgerust en institutioneel ingericht om in de komende decennia de genoemde drie rollen goed te kunnen spelen? En om aan alle ambities die de EU intern en extern heeft, tegemoet te komen? Daarover het volgende.

De institutionele balans zoals die met Verdrag van Lissabon is gewijzigd, is nog verre van uitgekristalliseerd. De verschillende instellingen wier bevoegdheden en positie zijn aangepast, moeten hun definitieve rol en positie in de onderlinge verhoudingen nog vinden. Maar dat gezegd zijnde, is het kabinet van oordeel dat in beginsel de uitdagingen zoals hiervoor beschreven met de institutionele opzet zoals die met het Verdrag van Lissabon tot stand is gebracht, het hoofd kunnen worden geboden. Daarbij twee overwegingen.

Het Europese integratieproces heeft zich na ruim vijftig jaar zo verdiept dat het aan de meest soevereine nationale bevoegdheden raakt - bijvoorbeeld op het terrein van politie en justitie en begrotingsbeleid. Tegelijkertijd zijn de economieën van de lidstaten zo verweven geraakt dat nationaal beleid in een lidstaat negatieve gevolgen kan hebben voor andere Europese landen. Bijvoorbeeld een oververhitte huizenmarkt, een deposito-garantiestelsel dat slechts tot bepaalde groepen spaarders is beperkt of een inflexibele arbeidsmarkt. In het huidige ontwikkelingsstadium van de EU waarin we bevoegdheden als arbeidsmarktbeleid, ruimtelijke ordening en andere economische verdelingsvraagstukken op nationaal niveau willen houden, is er een forum vereist waar op hoog politiek niveau zowel EU-maatregelen en EU-beleid alsook nationale maatregelen en beleid kunnen worden besproken. Steeds vaker moeten snel uiterst belangrijke besluiten worden genomen over zaken die tot de nationale bevoegdheid behoren, bijvoorbeeld over een financieel reddingsmechanisme. De Europese Raad met zijn permanente voorzitter biedt dit forum. Deze laatste heeft ook een belangrijke rol te vervullen op het hoogste mondiale niveau in de betrekkingen met de strategische partners.

Zoals hierboven vermeld, heeft de EU er in de laatste jaren een derde bestaansgrond bij gekregen, op het vlak van het opkomen voor de Europese belangen op mondiaal niveau. Daarvoor is een gezichtbepalende bestuurder nodig die zowel de communautaire externe bevoegdheden en middelen als het nationale externe beleid van de lidstaten tot elkaar kan brengen, om die te verenigen tot een Europees standpunt. Een functionaris die ook naar buiten duidelijk die rol heeft als aanspreekpunt. En die kan beschikken over een diplomatieke dienst die de Europese standpunten in derde landen en bij internationale organisaties uitdraagt en die - samen met de bevoegde Commissarissen - een bijzondere verantwoordelijkheid draagt voor een coherent extern optreden van de EU (zowel veiligheidsbeleid als OS en handelspolitiek).

Die functionaris creëert het Verdrag van Lissabon met de figuur van de Hoge Vertegenwoordiger.

Inzet van het kabinet
Het onderstaande dient ter aanvulling op de inzet van het kabinet zoals beschreven in de Staat van de Europese Unie 2010-2011 die u op 21 september jl. toeging.

Zoals hierboven gesteld, kiest het kabinet voor een constructief-kritische rol in Europa, waarbij de EU zich dient te beperken tot de kerntaken die gericht zijn op welvaart, vrijheid en veiligheid. Het Verdrag van Lissabon biedt daartoe als gezegd een goede basis. Daarom zal het kabinet nieuwe wetgevingvoorstellen kritisch toetsen op subsidiariteit: dat wat beter op het niveau van de lidstaten kan worden geregeld, moet niet in EU-kader worden besloten. Als er al Europese regelgeving nodig is dan moeten de lasten zo laag mogelijk zijn; deregulering moet net als in Den Haag een doelstelling zijn.

De prioriteit moet de komende jaren liggen bij het herstel van economische groei en werkgelegenheid en het weer gezond maken van de door de crisis ernstig verzwakte overheidsfinanciën van de lidstaten. Een overgrote meerderheid van de lidstaten bevindt zich momenteel in de buitensporig-tekortprocedure. Al deze lidstaten moeten blijven werken aan het terugdringen van hun begrotingstekorten. In 2010 is voor Griekenland een leningenpakket samengesteld en voor het hele eurogebied een tijdelijk stabiliseringmechanisme gecreëerd waarvan Ierland inmiddels gebruik heeft gemaakt.

De Europese Raad van maart 2011 heeft overeenstemming bereikt over een totaalpakket ter borging van de financieel-economische stabiliteit in Europa. De erkenning van de sterke verwevenheid van risico's – hoge nationale overheidsschulden, achterblijvend concurrentievermogen, fragiele financiële sector – en van instrumenten – preventieve maatregelen op Europees niveau, nationale bezuinigingsinspanningen, crisismechanismen als laatste redmiddel – noopte ertoe een alomvattende aanpak overeen te komen die het begin van het einde van de Europese schuldencrisis moet markeren. Het totaalpakket biedt geen garantie dat op korte termijn de crisis volledig achter de rug is. Maar de nu overeengekomen maatregelen vormen een robuust antwoord op de crisis en leggen daarmee de basis voor een duurzaam herstel van de Europese economie en de Eurozone in het bijzonder.

Voor Nederland vormt het in de toekomst zoveel mogelijk voorkómen van crises het hart van het totaalpakket. Het kabinet heeft dan ook met steun van de Tweede Kamer prioriteit gelegd bij het versterken van het Stabiliteits- en Groeipact en het verbreden van het economische toezicht via de aanpak van macro-economische onevenwichtigheden waar die de stabiliteit van de EMU kunnen schaden. Zo komt er meer automatische besluitvorming binnen het Stabiliteits- en Groeipact, aangevuld met stevigere sancties die al in een vroege fase kunnen worden opgelegd. Daarnaast komt er meer aandacht voor de staatsschuld, in aanvulling op de traditionele focus op het begrotingstekort, met duidelijke regels over het tempo waarin bovenmatige schulden moeten worden afgebouwd. Lidstaten worden verplicht hun nationale begrotingsregels te verbeteren en mogelijkheden om optimistisch te ramen worden beperkt. Deze aanscherping van het preventieve kader was voor Nederland een *conditio sine qua non* om in te kunnen stemmen met het totaalpakket. De onderhandelingen met het Europees Parlement over deze wetgeving zullen voor de zomer worden afgerond.

Een tweede element is de Europese groeiagenda, samengebald in het Europees semester. Deze geconsolideerde aanpak van de Europa 2020-strategie en het Stabiliteits- en Groeipact zorgt

voor consistentie in beleidsaanbevelingen en –voornemens. Wat het kabinet betreft kan verdieping van de interne markt, met bijzondere aandacht voor diensten en de digitale interne markt, een belangrijke bijdrage leveren aan herstel en uitbouw van het Europese concurrentievermogen. Hier zullen de komende tijd nieuwe betekenisvolle stappen gezet moeten worden.

In aanvulling hierop is het Euro-plus Pact aanvaard. Waar de preventieve aanpak zich vooral richt op het voorkomen van risico's voor de stabiliteit van de Eurozone, en daarom een communautair karakter heeft met duidelijke nalevingsmechanismen, gaat het bij het Euro-plus Pact om politieke afspraken tussen regeringsleiders om méér te doen om het Europese concurrentievermogen te versterken. Naast de eurolanden doen inmiddels zes andere lidstaten mee. Zowel doelen als te nemen maatregelen worden door lidstaten zelf aangedragen. Het gaat hierbij om van elkaar te leren en elkaar aan te sporen, volgens het adagium "elkaar de maat nemen maar niet de wet voorschrijven". Nederland heeft er zeer op aangedrongen dat hierbij de best presterende lidstaten de maatstaf vormen. Jaarlijks zullen de regeringsleiders van de deelnemende landen de voortgang bespreken op basis van een rapport van de Commissie.

Sluitstuk van de Europese crisisaanpak vormen de stabiliteitsmechanismen die in het uiterste geval geactiveerd kunnen worden om lidstaten in ernstige financiële moeilijkheden terzijde te staan. De Europese Raad heeft de belangrijkste kenmerken bekrachtigd van het in 2013 op te richten permanent mechanisme; het Europese Stabilisatie Mechanisme. Hierin zijn voor Nederland cruciale voorwaarden als strikte beleidscondities en volledige betrokkenheid van het IMF verankerd. Het ESM zal een effectieve leencapaciteit hebben van 500 miljard euro. De Europese Raad besloot eveneens tot een beperkte verdragswijziging om de oprichting van het ESM mogelijk te maken. Het kabinet zal op korte termijn de nationale ratificatieprocedure in gang zetten. Ter overbrugging tot 2013 zal de leencapaciteit van het tijdelijke mechanisme EFSF volledig operationeel worden gemaakt tot de oorspronkelijk bedoelde 440 miljard euro.

In een periode dat alle lidstaten nationaal de overheidsschuld fors moeten terugbrengen en daartoe grote budgettaire offers brengen, moet ook op Europees niveau soberheid worden betracht. Dat geldt zowel voor de jaarlijks samen met het Europees Parlement vast te stellen EU-begroting als voor de meerjarenbegroting voor de periode vanaf 2014 waarover vanaf midden 2011 zal worden onderhandeld. De meerjarenbegroting moet meer toekomstgericht worden door deze sterker te richten op de hierboven beschreven uitdagingen van deze eeuw. Zo kunnen binnen het krappere budgettaire kader meer middelen worden vrijgespeeld voor met name concurrentievermogen, innovatie en samenwerking op het vlak van justitie, migratie en asiel. Maar de lasten moeten wel evenwichtiger worden verdeeld. Het kabinet erkent dat Nederland als één van de meer welvarende EU-lidstaten terecht per saldo bijdraagt aan de EU-begroting. Deze bijdrage dient echter in verhouding te staan tot die van lidstaten met een vergelijkbare welvaartspositie. Dit moet leiden tot een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU. In detail wordt hierop nader ingegaan in de brief die uw Kamer op 28 maart jl. toeging.

Zoals hierboven ook al beschreven, draagt het uitbreidingsproces bij aan de stabiliteit op het continent en de welvaart in heel Europa. Het uitbreidingsproces is een zeer krachtig instrument geweest voor politieke, maatschappelijke en economische hervormingen in de betrokken landen. Daar heeft Nederland veel van geprofiteerd. Kwalitatief goede uitbreiding vergroot de zone met eenzelfde ondergrens op het gebied van mededinging, economisch beleid en rechtsstaat. Deze factoren zijn cruciale voorwaarden voor handel en investeringen.

En Nederlanders zijn bij uitstek handelaren en investeerders. Meer dan de helft van de Nederlandse boterham wordt in het buitenland verdiend, en daarvan weer 80% in Europa. Uitbreiding van de EU betekent het slechten van handelsbarrières, vergroting van de interne markt en beter voorspelbare rechtsregels op exportmarkten.

Maar de metafoor van een voortdenderende, niet te stoppen trein wordt in de context van EU-uitbreiding nog altijd gebezigd. Mede om dit beeld te bestrijden, is in 2006 op aandringen van Nederland een aangescherpt uitbreidingsbeleid vastgesteld. Dat vormt nu de basis voor nieuwe toetredingen. Kern van dit beleid is dat toenadering tot de Unie alleen mogelijk is als de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten voldoen aan alle door de EU gestelde voorwaarden. Het kabinet zal erop blijven toezien dat die regels strikt worden nageleefd: eerst rode lijnen, dan pas de rode lopers. Het tempo van de uitbreiding moet daarbij worden afgestemd op de capaciteit van de Unie om nieuwe leden op te nemen. Nederland wil geen tweederangsleden in de EU want dan gaan voordelen van uitbreiding juist verloren. En dat schaadt het Nederlands belang.

De Balkanlanden die nu in de wachtkamer zitten, hebben nog veel werk te doen: bestrijden van corruptie, verbeteren van de werking van de rechtsstaat, bevorderen van de onderlinge samenwerking en actief werken aan verzoening onder meer door volledige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal. Echter, het kabinet is niet blind voor voortgang die wordt geboekt. Een land als Kroatië heeft de eindstreep in zicht.

Het kabinet voelt geen behoefte om propaganda of brede publieke campagnes te voeren over het EU-uitbreiding. Het kabinet zal de Eerste en Tweede Kamer evenals het geïnteresseerde publiek wel uitgebreid blijven informeren over het uitbreidingsproces. Zowel de positieve ontwikkelingen in de (potentiële)kandidaat-lidstaten als de problemen in deze landen zullen daarbij worden belicht. En ook zal het kabinet transparant zijn over de Nederlandse inzet in de onderhandelingen in de EU over deze vraagstukken. Uitbreidingsbeleid ‘overkomt’ Nederland niet. Wij drukken daar een actief stempel op. Daarbij zal de boodschap telkens zijn dat Nederland zich aan een kwalitatief hoogwaardig uitbreidingsproces heeft gecommitteerd; dat Nederland niet terugkomt op gedane toezeggingen; maar dat de lat voor EU-lidmaatschap onverminderd hoog blijft. Open, consistente en eerlijke informatievoorziening is de beste wijze om begrip voor de rationale van het uitbreidingsproces te waarborgen en om eventuele vooroordelen weg te nemen.

Het kabinet zet nationaal en internationaal fors in op maatregelen om de immigratie in Nederland om te buigen, te beheersen en te verminderen in antwoord op de maatschappelijke problematiek. Wij streven naar een selectief immigratiebeleid dat voorrang geeft aan immigranten die een bijdrage kunnen leveren aan de samenleving (bijvoorbeeld kennismigranten) en dat voor andere migranten restrictief is. Omdat op dit beleidsterrein Europese regelgeving van kracht is, zet het kabinet in op de wijziging van de relevante Europese richtlijnen. Hiervoor is de steun en medewerking noodzakelijk van lidstaten en de EU-instellingen. Het is daarom zaak om binnen de Europese Unie draagvlak te vinden en te creëren om aanpassing van de Europese regelgeving mogelijk te maken. De tijd lijkt daarvoor rijp. Ook andere lidstaten worden geconfronteerd met een instroom van migranten die moeilijk hun weg vinden binnen de maatschappij. Het juridisch kader van de inzet in Europa wordt gevormd door internationale verdragen waaraan Nederland gebonden is, zoals het EVRM en het VN-vluchtelingenverdrag.

Zoals hierboven is vermeld bij de appreciatie van het EU 2030-rapport, gelooft het kabinet dat een krachtig en eenduidig optreden van de EU in de internationale betrekkingen ten goede komt aan de belangen van de lidstaten, in mondiaal verband en ook in bilateraal verband met strategische partners als de VS, de Russische Federatie of China. Het door het Verdrag van Lissabon geïntroduceerde instrumentarium moet naar het oordeel van het kabinet geïntegreerd worden ingezet, of het nu gaat om het mede-ondersteunen van eigen Nederlandse belangen (energie, investeringen, terug- en overname) of om het uitdragen van door Nederland en andere Europese landen gedeelde waarden, zoals mensenrechten. Het kabinet wil de Hoge Vertegenwoordiger en haar Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) dan ook alle ruimte geven die zij nodig heeft om zich te ontplooien en daarbij naar draagkracht ondersteunen. Overigens ziet Nederland tevens een rol weggelegd voor de EDEO bij de consulaire ondersteuning van EU-burgers in het buitenland. De modaliteiten daarvoor dienen uiteraard nog uitgewerkt te worden.

Naast voornoemde instrumenten van buitenlandbeleid, zijn er ook er nog veel politieke en efficiencywinsten te halen op het gebied van Europese ontwikkelingssamenwerking (OS). Europa en zijn lidstaten geven bijna 60% van de wereldwijde ontwikkelingshulp. Nederland blijft voorstander van OS-beleid op Europees niveau omdat dit schaalvoordelen biedt en omdat daarmee het Europees belang wordt gediend. Wel zal de Europese OS moeten worden gemoderniseerd naar aanleiding van de nieuwe verschuivingen op mondiaal niveau. Ook zullen de EU en haar lidstaten op OS-gebied verdergaande afspraken moeten maken over onderlinge werkverdeling en is bij de vormgeving van het externe hulpprogramma van de EU wederkerigheid van groot belang. Tegenover Europese inspanningen staan verplichtingen voor ontwikkelingspartners op het gebied van onder meer goed bestuur, goed macro-economisch beleid en het nakomen van internationale afspraken.

Timing en opzet Staat van de Europese Unie
In de Staat van de Unie is door het vorige kabinet kort melding gemaakt van de vraag van de Eerste Kamer over het moment van het jaarlijks uitbrengen van dit document, namelijk op Prinsjesdag als bijlage bij de begroting. Daarbij verzocht de Eerste Kamer het kabinet opties te onderzoeken hoe de Staat van de Unie beter te laten aansluiten op de appreciatie van het kabinet op het jaarlijkse Werkprogramma van de Europese Commissie. Het vorige kabinet erkende de opportuniteit van de vraag maar wilde de reactie graag aan zijn opvolger overlaten. Tegelijkertijd stelde het vorige kabinet dat ook de opvatting van de Tweede Kamer in deze zwaar zou moeten meewegen. Dit uitgangspunt neemt het huidige kabinet over. Onderstaande overwegingen moeten dan ook uitdrukkelijk worden gezien als een voorzet voor debat. Daarbij is het kabinet bereid in alle openheid de argumenten die over dit onderwerp tussen beide Kamers en met het kabinet worden gewisseld mee te wegen. Daarna zal een tijdig besluit worden genomen over de 2012-jaargang van Staat van de Unie.

Het kabinet is van mening dat de Staat na twaalf edities nog volop zijn waarde bewijst als beleidsnota en discussiestuk waarin op jaarlijkse basis de Europese agenda tegen het licht wordt gehouden van de Nederlandse ambities.

Tegelijkertijd is er van de kant van de beide Kamers in toenemende mate belangstelling voor het jaarlijkse Werkprogramma van de Europese Commissie. Dit mede in het licht van de door het Verdrag van Lissabon gecreëerde bevoegdheden voor de nationale parlementen zoals de gele- en oranjekaart-procedures en, specifiek voor het Nederlandse parlement in het kader van de Goedkeuringswet, het parlementaire behandelvoorbehoud.

Het debat met uw Kamer over de hoofdlijnen van het Nederlandse Europabeleid kan naar ons oordeel aan kracht winnen wanneer de kabinetsappreciatie van het Werkprogramma van de Commissie deel gaat uitmaken van de Staat van de Unie.

Een dergelijke opzet betekent concreet dat de Staat wordt losgekoppeld van de begrotingstukken en twee of drie maanden later, enkele weken na het verschijnen van het Werkprogramma, beide Kamers zal toegaan. In een dergelijke opzet zou ook kritisch gekeken moeten worden naar de opportuniteit van de bijlage van de Staat in zijn huidige vorm, waarin wordt terug- en vooruitgeblikt op de Europese agenda per afzonderlijke Raadsformatie.