

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1413

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2018

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het AIV-advies «Coalitievorming na de Brexit: allianties voor een Europese Unie die moderniseert en beschermt», dat op verzoek van uw Kamer tot stand is gekomen (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1229, motie van de Kamerleden Mulder, Omtzigt en Voordewind). De onderstaande kabinetsreactie op het advies staat niet op zichzelf, maar dient in samenhang te worden gelezen met andere brieven met betrekking tot dit thema die uw Kamer eerder zijn toegekomen of nog zullen toekomen. In het bijzonder verwijs ik naar de brieven over uitbreiding en versterking van het postennet (Kamerstukken 32 734, nrs. 31 en 32), de beantwoording op schriftelijke vragen over de Nederlandse belangenbehartiging in de EU (Kamerstuk 35 000 V, nr. 4 d.d. 24 september 2018), naar de kabinetsreactie op het WRR-advies Europese Variaties en in het bijzonder naar de Staat van de Unie, die in de loop van januari 2019 zal worden uitgebracht.

In lijn met het AIV-advies is het kabinet zich er van bewust dat het vertrek van het VK uit de EU veel bekende patronen en zekerheden binnen de Unie zal veranderen. Brexit heeft niet alleen ingrijpende en complicerende economische, financiële, juridische en politieke consequenties, maar beïnvloedt ook de interne krachtsverhoudingen binnen de EU. Met het wegvallen van het Verenigd Koninkrijk verliest Nederland niet alleen een overwegend gelijkgezinde partner binnen de Unie, maar verandert de machtspolitieke balans ook in het voordeel van de overgebleven grote lidstaten. Als middelgrote lidstaat zal Nederland bijvoorbeeld in stemgewicht met een bijna halve procent groeien van 3,37% naar 3,86%. Het stemgewicht is gebaseerd op de bevolkingsomvang van de lidstaten. Dat betekent dat het stemgewicht van de grootste lidstaat, Duitsland, bijna vijf keer meer zal toenemen dan het Nederlandse, en met 2,33% punt zal groeien van 15,93% naar 18,26%. Het Franse stemgewicht zal met 1,90% oplopen tot 14,94%.

Door dit soort verschuivingen zullen kleine en middelgrote lidstaten die, net als Nederland, op veel dossiers een vergelijkbare stellingname hebben

als het Verenigd Koninkrijk, nog nadrukkelijker met elkaar moeten samenwerken voor richtinggevende initiatieven. Zoals ook aangegeven in de beantwoording op schriftelijke vragen over de Nederlandse belangenbehartiging in de EU, investeert het kabinet daarom de inspanningen ten behoeve van de totstandkoming van meer gestructureerde coalitievorming met andere lidstaten. Er is een toenemend belang dat Nederland investeert in bilaterale betrekkingen in een multilateraal Europees kader. Meer nog dan voorheen zijn goede betrekkingen met, en kennis over andere lidstaten essentieel voor de beïnvloeding van het Europese besluitvormingsproces en het behalen van resultaten voor Nederland.

Tegen eenzelfde achtergrond is het vorige kabinet niet lang na het Britse referendum begonnen de Nederlandse relaties met alle EU-lidstaten opnieuw tegen het licht te houden. Sinds het najaar van 2016 zijn op politiek en ambtelijk niveau veelvuldig gesprekken gevoerd met lidstaten die voor Nederland van belang zijn, ofwel omdat zij gelijkgezinde standpunten innemen, ofwel omdat zij een sleutelrol spelen in dossiers die voor Nederland belangrijk zijn. Het investeren in contacten met andere lidstaten vereist maatwerk en coalities kunnen zelfs van onderwerp tot onderwerp verschillen. Een zichtbaar moment van intensivering van contacten met andere lidstaten was de Benelux-bijeenkomst met de Noordse en Baltische landen in juni 2017 in Den Haag alsmede de drie Benelux-bijeenkomsten met de Visegrad-landen die in 2016 en 2017 hebben plaatsgevonden. De betrekkingen met Duitsland zijn tot op het hoogste niveau goed gebleven, en de relaties met Frankrijk zijn sinds het Britse referendum geïntensiveerd.

De machtspolitieke balans mag dan op grond van het relatieve stemgewicht verschuiven in het voordeel van de grote lidstaten, maar dit veranderende krachtenveld kan tegelijkertijd niet worden gezien als een mechanisch proces, waarbij het toegenomen stemgewicht van lidstaten zich automatisch en evenredig vertaalt in meer invloed. Uit onafhankelijk onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat Nederland het met zijn relatief beperkt stemgewicht bovengemiddeld goed doet. Volgens onderzoek van de European Council on Foreign Relations (https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_more_europe_core_four) is Nederland, na Duitsland en Frankrijk, het meest invloedrijke land in de Unie. Dit terwijl het in stemgewicht Italië, Spanje, Polen en Roemenië moet laten voorgaan. Ook in veel gelezen media wordt Nederland eind 2017 tot de meest invloedrijke spelers, na Duitsland en Frankrijk, gerekend op de essentiële terreinen van Brexit en Euro.

Naar het inzicht van het kabinet berust deze positieve appreciatie van de onderhandelingspositie van Nederland op meerdere factoren. Ten eerste bereidt Nederland zich steeds zorgvuldig voor op standpunten in de Brusselse onderhandelingen door middel van het interdepartementale BNC- en CoCo-proces, de beraadslagingen met uw Kamer, alsmede door het meer strategische overleg op kabinetsniveau in de Raad Europese Aangelegenheden (REA). Hierdoor weet ons land over het algemeen goed welke resultaten het wil bereiken en welke argumentatie daaraan ten grondslag ligt. Ook wordt in deze fase al een krachtenveldanalyse gemaakt en worden medestanders geïdentificeerd. Nederland bespreekt zijn ideeën al in een vroeg stadium met de Commissie en met coalities van lidstaten hetgeen effectieve beleidsbeïnvloeding bevordert. Onder andere via de BNC-fiches en gedachtewisselingen met uw Kamer kunnen de andere lidstaten kennisnemen van de afwegingen met betrekking tot Europees beleid die in Nederland worden gemaakt. De onderhandelingslogica gebiedt echter ook dat het kabinet zijn ideeën in voorkomende gevallen kan presenteren in een vertrouwelijke omgeving. Indien Nederlandse rode lijnen in een vroeg stadium tot in detail publiek bekend

zijn, wordt ons land immers een minder flexibele en daardoor minder aantrekkelijke onderhandelingspartner, die ook minder effectief in de zoektocht kan gaan naar een oplossing die zo nauw mogelijk aansluit bij het Nederlandse belang. Waar het gaat om de optimale behartiging van de Nederlandse belangen balanceert het kabinet als het ware tussen enerzijds openheid voor wat betreft de ratio en het draagvlak achter de nationale stellingname, en anderzijds discretie van het internationale onderhandelingsproces daar waar het gaat om de rode lijnen. In een meer gecompliceerd post-Brexit speelveld zullen dergelijke afwegingen waarschijnlijk aan urgentie winnen. Tegelijkertijd staat voor het kabinet vast dat dit op geen enkele wijze ten koste mag gaan van de informatievoorziening aan uw Kamer.

Ten tweede is coalitievorming al sinds de Vrede van Münster in 1648 onderdeel geworden van de Nederlandse diplomatieke methode. Voor ons land is het altijd noodzakelijk geweest vanwege de beperkte eigen militaire middelen of beperkt stemgewicht naar coalities te zoeken om de eigen belangen zeker te stellen. Een op regels gebaseerd multilateraal stelsel is hierbij een onmisbaar instrument geworden, en het proces van Europese eenwording is vanuit dit perspectief van historisch belang voor ons land. Na de verwelkomde toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EEG in 1973 ontstond het gebruik om eerst binnen de driehoek Verenigd Koninkrijk – Duitsland – Frankrijk te kijken naar aansluiting bij één van de grootste lidstaten, en pas vervolgens naar bredere coalities. Het Verenigd Koninkrijk was daarbij niet op alle punten een gelijkgezinde partner, zoals ook de AIV terecht constateert, maar fungeerde ook in afwijkende gevallen vaak als belangrijk tegenwicht in onderhandelingen waarin Nederland een minder nadrukkelijk positie innam. Te denken valt aan het belang van marktorientatie, open handelsrelaties en trans-Atlantisch veiligheidsbeleid, waar het Verenigd Koninkrijk vaak een veel minder terughoudend standpunt innam dan Frankrijk of Duitsland, en Nederland regelmatig in een middenpositie tussen deze drie belandde. In andere gevallen, zoals de kritiekloze uitbreiding van de Unie, verschilden Nederland en het Verenigd Koninkrijk wel vaak serieus van mening.

Een effectieve coalitiepolitiek in de Europese Unie moet tegenwoordig worden gezien tegen de achtergrond van de wijze waarop Europese besluitvorming tot stand komt. Weliswaar worden in veruit de meeste gevallen besluiten genomen met gekwalificeerde meerderheid, maar in de praktijk overheerst toch steeds het verlangen om besluiten zoveel mogelijk met consensus te nemen om het draagvlak onder de lidstaten te maximaliseren. Daadwerkelijke stemming is eerder uitzondering dan regel, maar het enkele bestaan van de mogelijkheid van stemming bij gekwalificeerde meerderheid heeft veelal en sterk disciplinerende werking bij het bereiken van een onderhandelingsresultaat waarin alle lidstaten zich in voldoende mate herkennen. Het bereiken van een blokkerende minderheid heeft in deze context daarom vaak een belangrijke symbolische waarde, maar zij is geen panacée. Zo kan het gebeuren dat met een Noordelijke «Hanze coalitie» geen blokkerende minderheid te behalen is vanwege de relatief kleine bevolkingsaantallen in de betrokken lidstaten, maar de andere lidstaten wel degelijk rekening moeten houden met zo'n coalitie omdat het een relatief groot aantal lidstaten betreft met een dito bereidheid tot interventies om de gestelde doelen te bereiken op zowel ambtelijk als politiek niveau. Het is vervolgens aan de leden van een coalitie om zo scherp te onderhandelen dat er uiteindelijk een consensus wordt bereikt waarin voldoende tegemoet gekomen wordt aan hun belangen of bezwaren.

Het kabinet is het voorts eens met de AIV dat de Nederlandse invloed in de post-Brexit EU-besluitvorming niet alleen kan worden afgelezen aan

het vermogen om effectieve coalities te smeden. Ook het Europees parlement en de Europese Commissie moeten vaker in een vroegtijdig stadium worden meegenomen in de overwegingen. Het kabinet onderkent het belang op alle niveaus voldoende Nederlanders in dienst bij alle Europese instellingen te hebben en zet zich in voor de maatregelen die nodig zijn om de geografische balans overeind te houden. Dit vergt een nauwe betrokkenheid van alle departementen, een goede implementatie van rijksbreed strategisch personeelsbeleid met aandacht voor belangrijke functies, een goede doorstroom van Nederlanders naar hogere functies en beter zicht op potentiële Nederlandse kandidaten voor belangrijke vacatures.

Het Europees parlement (EP) speelt sinds het Verdrag van Lissabon als medewetgever evenals de Raad een belangrijke rol bij de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving. Tegen deze achtergrond zal Nederland in een post-Brexit situatie nog meer moeten investeren in de contacten met de Nederlandse en overige leden van het Europees parlement, die verantwoordelijk zijn voor de voor Nederland belangrijke wetgevingsdossiers. Naast het kabinet kan ook uw Kamer hierbij een rol spelen via het onderhouden van contacten met counterparts in het Europees parlement, zoals de Nederlandse Europarlementariërs. In dit verband is het essentieel voor de Nederlandse belangenbehartiging dat de Nederlandse leden van het Europees parlement optimaal geïnformeerd zijn over de inzet van het kabinet ten aanzien van de EU-wetgevingsdossiers die in onderhandeling zijn en waarvoor het EP medewetgever is. Momenteel wordt dit geborgd via het delen van de BNC-fiches met de Nederlandse Europarlementariërs. Daarnaast zijn er uiteraard via de partijpolitieke lijnen contacten, maar ook de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (PVEU) kan hierin een belangrijke ondersteunende rol spelen.

De AIV suggereert in zijn advies dat Nederland ter wille van zijn invloed meer positieve EU-doelstellingen moet formuleren en niet gezien mag worden als aanvoerder van een groep «nee-zeggars». Het kabinet herkent zich niet in het beeld van een lidstaat die er alleen op uit is besluitvorming tegen te houden. Zoals premier Rutte benadrukte in zijn rede voor het Europees parlement, gaat het kabinet niet automatisch om «meer Europa» als zich een gemeenschappelijk probleem voordoet. In de ogen van het kabinet wint de Unie juist aan waarde en aan geloofwaardigheid als zij haar besluitvorming en toezicht verbetert en zich richt op de belangrijkste uitdagingen die de lidstaten aangaan: een eerlijke, diepe en duurzame interne markt, internationaal handelsbeleid, EMU, een gemeenschappelijk migratie- en asielbeleid, gemeenschappelijke bewaking van de buitengrenzen, interne en externe veiligheid en klimaat. Op al deze terreinen hebben de EU-lidstaten al een bewuste keuze gemaakt samen te werken en gemeenschappelijk beleid te ontwikkelen. Nederland heeft daarbij een constructieve rol gespeeld, maar wel met de kanttekening dat gemeenschappelijke oplossingen niet alleen uitgesproken moeten worden, maar ook nageleefd. Voor een geloofwaardige Unie is het essentieel dat gemaakte afspraken, overeenkomsten en regels serieus worden geïmplementeerd en dat het toezicht daarop effectief is. Dat vergt sterke lidstaten die ook in de praktijk in staat zijn praktische uitvoering te geven aan de in EU-kader aangegane verplichtingen. Een EU met focus en nageleefde afspraken heeft naar mening van het kabinet meer betekenis dan een Unie – die zich kenmerkt door initiatieven die door de lidstaten onvoldoende verbindend worden geacht en waar onvoldoende resultaten worden geboekt.

Het kabinet juicht het toe dat de AIV het belang onderkent van een goed gecoördineerde en ondersteunende diplomatie in de Europese hoofdsteden, en dat daarvoor ook middelen vrijgemaakt moeten worden. Als

vooruitgeschoven posten signaleren onze ambassades kansen en bedreigingen voor de Nederlandse inzet in Brussel, verrichten zij lobbywerk en verschaffen ze de noodzakelijke achtergrondinformatie die nodig is om tot een effectieve coalitievorming te komen. Op 2 juli en 8 oktober jongstleden heeft het kabinet uw Kamer brieven verstuurd (Kamerstukken 32 734, nrs. 31 en 32) met de mededeling dat voor een belangrijk deel op grond van dergelijke overwegingen is besloten het postennet in Europa te versterken. Voor de Europese samenwerking zullen de komende jaren niet alleen extra medewerkers worden geplaatst op de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel, maar ook op ambassades in Boedapest, Boekarest, Berlijn, Brussel, Dublin, Londen, Madrid, Parijs, Tallinn, Vilnius en Zagreb, alsmede in de directe omgeving van de Europese Unie: Pristina, Sarajevo, Skopje, Tirana en Belgrado.

Het kabinet kan zich in brede zin vinden in de mogelijke coalitiepartners die de AIV noemt voor de beleidsdomeinen van de interne markt, het sociale domein, het klimaatbeleid en innovatie & onderzoek. Over de onderwerpen interne veiligheid en migratie herkent het kabinet zich in de analyse van de AIV en kan zich in de aanbeveling ten aanzien van migratie vinden. Wat de EMU betreft, zal Nederland aansluiting blijven zoeken bij gelijkgezinde landen die waarde hechten aan een solide financieel beleid van de Unie en van haar lidstaten. In de formaties waar dat mogelijk is, zet het zich zoveel mogelijk in voor maximale betrokkenheid van de zogeheten «outs», namelijk de lidstaten die (nog) geen lid zijn van de eurozone, maar wel worden geraakt door de beslissingen die in dat forum worden genomen.

De AIV wijst tot slot terecht op het belang van een coalitiepolitiek die in grote mate gericht is op de beïnvloeding van de Frans-Duitse as, alsmede op de mobilisering van gelijkgezinde landen als België, Luxemburg, de Noordse en Baltische lidstaten, Oostenrijk en Ierland. Meer dan in het verleden zal een beroep worden gedaan op het Nederlandse vermogen verbindend en bewegelijk te opereren. Onze uitgangspositie daarvoor is goed. Nederland wordt door Duitsland en Frankrijk gezien als een serieuze gesprekspartner. De samenwerking tussen de Benelux en de Nordics/ Baltics is een nieuwe impuls gegeven.

Het kabinet zal zich blijven inzetten voor verdieping van dergelijke coalities, maar is zich er ook van bewust dat de perceptie van exclusiviteit binnen de Unie (Noord tegen Zuid, of Oost tegen West) voorkomen moet worden. Het kabinet zal daarom warme, «inclusieve» contacten blijven houden en coalities zoeken met alle lidstaten met vergelijkbare belangen, of dat nu gaat om principiële kwesties (bijvoorbeeld op het gebied van de Rule of Law), om specifieke materiële belangen of om initiatieven die de EU beter doen functioneren.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok