

Vergaderjaar 2019–2020

35 078

Staat van de Europese Unie 2019

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2020

Zoals in de geannoteerde agenda voor de bijeenkomst van de Raad Algemene Zaken van 28 januari jl. is aangekondigd (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2103), ontvangt uw Kamer hierbij een nadere appreciatie van de mededeling van de Europese Commissie «Vorm geven aan de Conferentie over de Toekomst van Europa»¹. De Commissie gaat in de mededeling beperkt in op de structuur van de conferentie. Tegelijkertijd vordert deze discussie over de vormgeving al wel, mede gezien de resolutie van het Europees Parlement² en een discussiestuk van het Kroatisch voorzitterschap van de Raad (DP 5675/20). Om deze reden gaat het kabinet in deze brief in op de bredere inzet voor de Conferentie over de Toekomst van Europa dan enkel een appreciatie van de mededeling van de Commissie, om uw Kamer zo goed en volledig als mogelijk te informeren. Deze appreciatie geldt dan ook ter vervanging van een BNC-fiche.

Essentie van de mededeling van de Commissie

Het idee voor een Conferentie over de Toekomst van Europa is door toenmalig kandidaat Commissievoorzitter Von der Leyen op 16 juli 2019 voorgesteld in haar toespraak voor het Europees Parlement, de «political guidelines»³. De Commissie presenteerde op 22 januari jl. de mededeling hierover met als doel om een bijdrage te leveren aan de discussie over het mandaat van de conferentie. De Commissie ziet als doel van de conferentie om een open, inclusief, transparant en gestructureerd debat met burgers te faciliteren rondom een aantal sleutelprioriteiten en -uitdagingen. Het proces dient de betrokkenheid van burgers bij de beleidsdoelstellingen van de Unie, en het draagvlak voor haar besluiten, te versterken. Het inclusieve karakter uit zich in betrokkenheid van (individuele) burgers, maatschappelijke organisaties, de Europese instellingen en andere

¹ COM(2020)27 final, d.d. 22 januari 2020

² 2019/2990 (RSP), zie https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_NL.html

³ Zie https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

Europese instanties (de Raad, de Europese Commissie, het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het Europees Sociaal Economisch Comité), nationale, lokale en regionale autoriteiten (waaronder parlementen) en andere belanghebbenden. Alle deelnemers kunnen participeren als gelijkwaardige partners.

De Commissie stelt voor de conferentie te organiseren langs twee inhoudelijke sporen: een eerste spoor dat zich richt op een beleidsinhoudelijke discussie rond de kerndoelen, zoals geformuleerd in – maar niet beperkt tot – de zes prioriteiten van de Strategische Agenda van de Europese Raad⁴. Een tweede spoor zou zich moeten richten op thema's gerelateerd aan democratische processen en institutionele onderwerpen. De Commissie noemt hierbij in het bijzonder transnationale lijsten voor de verkiezingen van het Europees Parlement, en de benoemingsprocedure voor de voorzitter van de Europese Commissie. Aangezien de Commissie in de bijzondere wetgevingsprocedure voor een herziening van de Europese kiesakte geen formele rol heeft, ziet het een faciliterende rol voor zichzelf weggelegd en geeft aan bereid te zijn expertise en capaciteit beschikbaar te stellen.

De conferentie is er op gericht burgers te betrekken bij de beeldvorming, en de inbreng te vertalen naar beleid van de EU. Om dat mogelijk te maken doet de Commissie enkele suggesties over de wijze waarop burgers kunnen worden betrokken. Allereerst dient de conferentie voort te bouwen op de reeds bestaande instrumenten en ervaringen van de EU-instellingen en lidstaten met het betrekken van burgers. Te denken valt aan de burgerdialogen uitgevoerd door de Commissie de afgelopen jaren, en de maatschappelijke consultaties over de toekomst van de Unie die alle lidstaten – met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk – in 2018 hebben uitgevoerd. Aan deze bestaande instrumenten kunnen nieuwe methoden worden toegevoegd, om het publiek nog beter te bereiken en te betrekken bij de conferentie. Enkele voorbeelden worden genoemd, zoals «deliberatieve panels», een meertalig digitaal platform en de organisatie van andere aan de conferentie gerelateerde activiteiten door lokale, regionale en nationale autoriteiten en/of organisaties. De Commissie wil hierbij jongeren betrekken, onder meer via bestaande EU-programma's.

Wat betreft de organisatie en structuur van de conferentie treedt de Commissie nog weinig in detail in de mededeling. Om het tot een succes te maken dienen alle EU-instellingen capaciteit en financiële middelen ter beschikking te stellen voor de organisatie. De omvang hiervan wordt niet gespecificeerd. Vanuit de Commissie is vicevoorzitter Šuica verantwoordelijk, gesteund door vicevoorzitter Jourová voor de institutionele onderwerpen, en vicevoorzitter Šefčovič voor de strategische verkenningen als basis voor beleid («foresight») en inter-institutionele relaties. Voor de zichtbaarheid van en communicatie over de conferentie wordt gedacht aan een herkenbare en eenvormige communicatie over de conferentie. De dag van Europa, 9 mei, wordt voorgesteld als symbolische startdatum met een lancering in Dubrovnik, Kroatië. De conferentie zal een totale looptijd hebben van 2 jaar. De uitkomsten en aanbevelingen van de conferentie zullen tijdens het Franse voorzitterschap van de Raad, in de eerste helft van 2022, gepresenteerd worden, waarna zal worden gebogen over de vervolgstappen. Voor voorstellen die een wijziging van de kieswet vereisen heeft de Commissie een kortere tijdslijn voor ogen, zodat de wijzigingen nog van effect zijn voor de verkiezingen van het Europees Parlement in 2024.

Volgens de Commissie kan een discussie van deze orde en grootte alleen vruchtbaar zijn als deze opgevolgd wordt met tastbare resultaten. Om dat

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>

te bewerkstelligen stelt de Commissie een «feedbackmechanisme» in, dat ideeën kan vertalen naar concrete aanbevelingen. De Commissie zegt toe de inbreng van burgers en aanbevelingen in overweging te nemen bij het vormgeven van de eigen wetgevende agenda.

De Commissie stelt voor om in een gezamenlijke verklaring van de drie betrokken EU-instellingen (de Raad, de Commissie en het Europees Parlement) de opzet, structuur, reikwijdte en timing van de conferentie vast te leggen. Andere instellingen, organisaties en betrokkenen zouden deze gezamenlijke verklaring later kunnen onderschrijven. De Commissie stelt voor dat de drie EU-instellingen zich verbinden aan een vervolg op de uitkomsten van de conferentie, en dit vastleggen in de gezamenlijke verklaring.

Nederlandse positie

Doel en inhoud

Het kabinet steunt deze conferentie als manier om de Europese Unie dichterbij burgers te brengen, met als doelen de democratische legitimiteit van de EU en het draagvlak voor het beleid te verstevigen. Het kabinet ziet deze conferentie ook als kans om de Nederlandse doelen in de EU te agenderen en de belangen te behartigen. De conferentie dient daarom een inclusief forum te zijn, gericht op het betrekken van burgers en het maatschappelijk middenveld (en mogelijke andere stakeholders) bij de uitdagingen voor en verwachtingen van de EU op de middellange termijn. Dat betekent dat de conferentie gecentreerd is rond een discussie over de beleidsdoelen van de EU. Het kabinet is terughoudend ten aanzien van het voorstel van de Commissie om een apart spoor op te tuigen voor discussies over institutionele vraagstukken aangezien deze binnen de besprekingen over de materiele thema's voldoende aan de orde kunnen worden gesteld.

Over het algemeen is het kabinet van mening dat de aandacht van de EU en de instellingen nu uit moet gaan naar het leveren van tastbare resultaten voor burgers op de gestelde prioriteiten. Dit geldt ook voor de conferentie. Voor het draagvlak voor de EU is het van belang dat de uitkomsten realistisch en praktisch uitvoerbaar zijn. Er moet voor gewaakt worden dat bij de oprichting en vormgeving van de conferentie niet te hoge verwachtingen worden geschept bij burgers die niet waar gemaakt kunnen worden.

De Europese Raad heeft op 20 en 21 juni jl. de prioriteiten voor de komende jaren voor de EU vastgesteld in de Strategische Agenda 2019–2024⁵ (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1468). De maatschappelijke consultaties over de toekomst van de EU, uitgevoerd in alle lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, waren een belangrijke bron voor deze Strategische Agenda. De thema's die in de Nederlandse consultaties naar voren zijn gekomen zijn goed gereflecteerd in de door de ER gestelde doelen. Deze prioriteiten zijn nog altijd geldig en vormen het uitgangspunt voor de conferentie. Zij zullen immers mogelijk ook op de langere termijn nog actueel zijn. De conferentie kan bijdragen aan de uitvoering van deze prioriteiten. Ook ziet het kabinet potentie in deze conferentie als forum om manieren te overwegen hoe de EU beter resultaten kan bereiken op deze prioriteiten, en daarbij draagvlak te verzekeren. Het kabinet acht dit mogelijk binnen de huidige kaders van de EU-Verdragen en vindt daarom een discussie over verdragswijziging niet opportuun.

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/39933/a-new-strategic-agenda-2019-2024-nl.pdf>

Het kabinet heeft zijn inzet in de EU voor de komende jaren vastgesteld in de Staat van de Europese Unie 2019⁶. Deze inzet, bestaande uit vijf prioriteiten en een agenda ter verbetering van het functioneren van de EU en de instellingen, is nog leidend voor het kabinet en zal de basis vormen voor de inhoudelijke inzet in de conferentie. De vijf prioriteiten zijn: 1) een slagvaardige Europese migratieaanpak door het beheersen en controleren van irreguliere migratie; 2) een toekomstgerichte agenda voor een veilig Europa; 3) een sterke en duurzame Europese economie die bescherming biedt; 4) effectief Europees klimaatbeleid; 5) een EU die eigen belangen en waarden verdedigt in de wereld. Het kabinet zal de inhoudelijke inzet voor de conferentie verder uitwerken in de komende Staat van de Europese Unie, die uw Kamer ontvangt voorafgaand aan de start van de conferentie. Ook ziet het kabinet mogelijkheden om in de conferentie de ideeën met betrekking tot het functioneren van de EU in te brengen. Het kabinet heeft zich hier afgelopen jaren voor ingespannen, en zal dit in de komende periode onverminderd blijven doen. Deze «EU-governance» agenda bestaat onder meer uit modernisering van het EU-transparantiebeleid, betere EU-regelgeving, implementatie en handhaving en de versterking van de rechtsstaat. Gegeven het technische en complexe karakter van een eventuele herziening van de Europese Kiesakte, is het kabinet van mening dat een discussie over de wijziging hiervan plaats moet vinden binnen het kader van de geëigende besluitvormingsprocedure zodra het Europees Parlement een voorstel tot wijziging heeft gedaan conform art.223 VWEU.

De EU wordt geconfronteerd met vele uitdagingen van binnen en buiten de EU. De Commissie is onlangs van start gegaan en heeft een ambitieuze agenda gepresenteerd met het werkprogramma 2020. Het is voor het kabinet van belang dat de uitvoering van deze prioriteiten doorgang vindt, en geen vertraging oploopt door de conferentie.

Het kabinet kan zich vinden in het voorstel van de Commissie dat het mandaat, de structuur en het tijdpad van de conferentie wordt vastgelegd in een gezamenlijke verklaring van de drie betrokken EU-instellingen. De conferentie is een open proces, waarin alle meningen gehoord kunnen worden, en waarvan de uitkomst nog onduidelijk is. Ter ondersteuning van het gewicht en belang van deze conferentie is het kabinet voornemens om er voor te pleiten om rekening te houden met de uitkomsten van de conferentie bij het definiëren van de beleidsprioriteiten voor de EU in de komende jaren, zonder dat het kabinet zich in deze fase van het proces aan specifieke opvolging van de uitkomsten kan verbinden.

Burgerbetrokkenheid

Het kabinet juicht het toe dat de Europese instellingen de burger meer willen betrekken bij de EU. Dit is ook de centrale gedachte achter de Conferentie over Toekomst van Europa. Het kabinet steunt het standpunt van de Commissie om bij het betrekken van burgers en het maatschappelijk middenveld te waarborgen dat dit een representatieve groep betreft, met een zo breed mogelijke diversiteit en achtergrond, onder andere door de deelname voor burgers en maatschappelijk middenveld zo laagdrempelig mogelijk te laten zijn.

Het kabinet constateert dat de Commissie een groot aantal suggesties doet voor het betrekken van burgers bij de conferentie, maar deze nog niet concreet uitwerkt. Het kabinet is van mening dat voor het succes van deze voorstellen veel afhangt van de mate waarin de genoemde instrumenten bekend zijn of worden bij de burgers. Het kabinet acht het tevens van belang dat lidstaten betrokken zijn bij besluiten over activiteiten die in hun land plaats zullen vinden. Wat het kabinet betreft dient er met

⁶ Kamerstuk 35 078, nr. 1 vergaderjaar 2018–2019

betrekking tot de uitvoering voor het debat met burgers in Nederland zo veel als mogelijk aangesloten te worden bij reeds bestaande manieren, instrumenten en platformen om burgers te betrekken, zoals internetconsultaties.

Het is belangrijk om vooraf duidelijk te maken wat van burgers wordt verwacht, hoe hun inbreng wordt gebruikt en hoe daar opvolging aan wordt gegeven. In het licht van het laatste verwelkomt het kabinet dan ook de suggestie van de Commissie van een feedbackmechanisme.

Vormgeving van de conferentie

Het kabinet acht een lichte en sobere en efficiënte proces en structuur gepast voor deze conferentie, die begrijpelijk, werkbaar en overzichtelijk is met zo laag mogelijke administratieve lasten. Dat betekent ook een beperkt aantal organisatorische lichamen, deelnemers en bijeenkomsten, en daarbij goed gebruik maken van de vertegenwoordigingen in Brussel en digitale mogelijkheden. Tegelijkertijd mogen er geen drempels voor deelname worden opgeworpen aan potentiële deelnemers aan de conferentie, voor een zo representatief mogelijke vertegenwoordiging.

Het kabinet kan zich vinden in het idee dat deze conferentie zal bestaan uit een centraal gedeelte (bijvoorbeeld (een) algemene vergadering, in Brussel), en decentrale activiteiten in lidstaten met als doel burgers zo goed als mogelijk te bereiken en betrekken. Vanuit de decentrale activiteiten wordt inbreng gegeven voor de algemene vergadering. Om dit in goede banen te leiden, kan het kabinet zich voorstellen dat een lichaam wordt opgericht voor de coördinatie en aansturing. De voorzitter van de conferentie dient objectief en onafhankelijk te zijn, en boven de EU-instellingen te staan. Hij of zij heeft de verantwoordelijkheid om de conferentie te laten komen tot uitkomsten en aanbevelingen die uitvoerbaar zijn, een weergave zijn van de inbreng van de deelnemers, en op (publieke) steun kunnen rekenen.

Ten aanzien van de vertegenwoordiging is het voor het kabinet van belang dat de samenstelling representatief is, en de institutionele balans tussen de EU-instellingen wordt gewaarborgd. Het kabinet is voorstander van evenredige vertegenwoordiging van de drie EU-instellingen (de Raad, de Commissie en het Europees Parlement) in de aansturing en algemene vergadering van de conferentie. De andere EU-organen (Comité van de Regio's en het Europees Sociaal Economisch Comité) kunnen eveneens vertegenwoordigd zijn in de algemene vergadering. Het kabinet hecht er waarde aan dat lidstaten individueel vertegenwoordigd zijn in de conferentie, om als directe vertegenwoordiging van de eigen bevolking de nationale positie in te kunnen brengen. Daarbij acht het kabinet actieve betrokkenheid van nationale parlementen van belang, zoals onderstreept door meerdere parlementen, waaronder de Eerste- en Tweede Kamer, in een recente gezamenlijke brief⁷. In de samenstelling dient rekening te worden gehouden met een beperkte totale omvang.

Het kabinet is voorstander van een transparante en gestructureerde werkwijze, die volgbaar is voor het publiek. Alle relevante documenten moeten digitaal beschikbaar en eenvoudig vindbaar zijn. Daarnaast acht het kabinet een (kosten-)efficiënte, moderne en sobere vormgeving van de conferentie gepast, waarbij voor zo ver als mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande faciliteiten en diensten.

⁷ Gezamenlijke brief aan de Commissievoorzitter, voorzitter van het Europees Parlement en voorzitter van de Europese Raad, d.d. 2 december 2019, Helsinki

Het kabinet hecht er waarde aan dat als uitkomst van deze conferentie concrete en praktisch uitvoerbare aanbevelingen worden gedaan. Het voorstel van de Commissie voor een feedbackmechanisme draagt hier aan bij. Het kabinet is voorstander dat het uiteindelijke rapport met aanbevelingen van de algemene vergadering (in 2022) wordt voorgelegd aan de ER, om te besluiten over de volgende stappen.

Oordeel over bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit en een inschatting van de financiële gevolgen

Wat betreft het subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel ligt het voor de hand dat op EU-niveau een gezamenlijke verklaring wordt aangenomen over een conferentie die zal spreken over de toekomst van Europa. Een gezamenlijke verklaring van de Commissie, de Raad en het Europees Parlement is een geschikt en gepast instrument voor het vastleggen van de reikwijdte, de vorm, de structuur en de doelstellingen van de conferentie. Het opstellen van de gezamenlijke verklaring van de drie betrokken EU-instellingen plaatsvinden binnen de rolverdeling van deze instellingen, zoals neergelegd in de EU-Verdragen. Ook is het de verwachting en inzet van het kabinet dat lidstaten (nationale en decentrale autoriteiten) zelf betrokken zullen zijn bij de vormgeving en uitvoering van de burgerbetrokkenheid in eigen land.

Deze mededeling bevat geen wetgevende voorstellen, en heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Aangezien de mededeling nog weinig details bevat wat betreft de vormgeving van de conferentie, en de bekostiging daarvan, is het nog niet mogelijk een goede inschatting te maken van de financiële gevolgen en hoe die gedekt dienen te worden. De Commissie stelt voor dat alle betrokken partijen financiële middelen vrijmaken.

Krachtenveld

Naast de positie van de Commissie, zoals neergelegd in de mededeling zijn ook de posities van de Raad en het Europees Parlement relevant.

De Europese Raad van 12–13 december jl. heeft het Kroatisch voorzitterschap verzocht om een Raadspositie vast te stellen, op basis waarvan het gesprek met het Europees Parlement en de Commissie kan worden aangegaan over de conferentie. Over het algemeen is er overeenstemming tussen de lidstaten over de aanpak van het Kroatisch voorzitterschap ten aanzien van de conferentie zoals besproken tijdens de RAZ van 28 januari jl. en nader uitgewerkt in het mandaat van de Raad zoals voorgelegd aan Coreper (DP 5675/20). Zoals weergegeven in het verslag van de RAZ (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2112) zijn de lidstaten het erover eens dat de conferentie gericht moet zijn op het betrekken van burgers en het maatschappelijk middenveld (en mogelijke andere stakeholders) bij de uitdagingen voor en verwachtingen van de EU op de middellange termijn. Het moet een inclusief forum zijn, met als doelen de democratische legitimiteit van de EU en het draagvlak voor het beleid te verstevigen. Ook was er overeenstemming onder lidstaten dat nationale parlementen actief betrokken moeten worden. Bij het betrekken van burgers moet voortgebouwd worden op het werk dat al gedaan is afgelopen jaren, onder andere met de burgerconsultaties die in 2018 door alle lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, zijn uitgevoerd. Wat betreft de vorm van de conferentie zijn meerdere lidstaten het met NL eens dat deze beperkt van omvang dient te zijn. Tot slot zag het overgrote merendeel van lidstaten verdragswijziging niet als de gewenste uitkomst van deze conferentie, hoewel enkele lidstaten het niet vooraf wilden uitsluiten.

Het Europees Parlement heeft zijn wensen en ideeën ten aanzien van de conferentie neergelegd in een resolutie⁸ die op 15 januari jl. is aangenomen. Dit zal voor het Europees Parlement het uitgangspunt zijn in de onderhandelingen met de Commissie en de Raad over de gezamenlijke verklaring.

Proces

De komende periode zal het Kroatisch voorzitterschap, op basis van een mandaat van de Raad, onderhandelen met de Commissie en het Europees Parlement over een gezamenlijke verklaring waarin het mandaat, de vorm en tijdpad van de conferentie wordt vastgelegd. De tijdslijn hiervan is nog niet geheel duidelijk. Het kabinet vraagt er aandacht voor dat de Raad tussentijds wordt geïnformeerd en geraadpleegd over de onderhandelingen over de gezamenlijke verklaring, en zich hierover kan uitspreken, zodat ook nationale parlementen kunnen worden geïnformeerd. Uw kamer zal daarnaast zoals gebruikelijk in de komende periode worden geïnformeerd wanneer de conferentie ter bespreking staat, bijvoorbeeld bij een Raad Algemene Zaken.

Zoals toegezegd in het algemeen overleg voor de Raad Algemene Zaken van 28 januari jl., zal, zodra er meer bekend is over de modaliteiten van de conferentie en de betrokkenheid van nationale parlementen, het kabinet daarnaast, een voorstel doen om aanvullende afspraken met het parlement te maken over de wijze waarop het parlement gedurende de conferentie informatie wordt verschaft, indien nodig en gewenst.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

⁸ 2019/2990 (RSP), zie https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_NL.html