

Vergaderjaar 2018–2019

**21 501-20**

**Europese Raad**

**Nr. 1414**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2018

### **Inleiding**

Het kabinet heeft met waardering kennisgenomen van het op 4 september jl. verschenen rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met de titel: «Europese variaties». Met deze brief wil ik u de reactie namens het kabinet aanbieden.

In het WRR-rapport legt de WRR voor verdere ontwikkeling van de Unie de nadruk op variatie. Met variatie wordt bedoeld:

- het aanvaarden dat niet alle taken die overheden moeten vervullen, dezelfde verhoudingen tussen Europees, nationaal en regionaal of lokaal beleid behoeven;
- het onderkennen van de waarde van verschillende patronen van Europese samenwerking tussen de lidstaten.

De WRR geeft aan dat de Europese Unie moet helpen te voorzien in behoeften van haar burgers aan veiligheid, stabiliteit, welvaart en sociale bescherming, maar dat dit niet altijd en overal op dezelfde manier hoeft. Volgens de WRR biedt variatie mogelijkheden om onderwerpen die Europese samenwerking vereisen, zo aan te pakken dat nationale democratieën hun eigen rol kunnen blijven spelen. Hiermee wil de WRR de discussie over de toekomst van de Europese Unie bevrijden van de drang om eenvormige toekomstbeelden te omhelzen. De WRR ziet variatie als het uitgangspunt. De WRR constateert dat variatie nu vaak als een eindpunt wordt gebruikt, dat alleen wordt ingezet op het moment dat de heterogene Unie toch minder goed blijkt te werken. Variatie is volgens de WRR geen concessie om impasses in onderhandelingen te doorbreken, maar een ander structuurprincipe. De WRR onderstreept dat binnen deze structuur een gemeenschappelijke grondslag nodig blijft, met name waar het gaat om basisprincipes inzake democratie, rechtsstaat, fundamentele rechten en vrijheden en de gemeenschappelijke markt. Door variatie serieus te nemen in het besluitvormingsproces, wordt het niet meer als noodoplossing of lapmiddel in tijden van crises gebruikt. De Europese

integratie is op een punt aangekomen waar solidariteit, daadkracht en nationale betrokkenheid juist gebaat zijn bij uiteenlopende vormen van samenwerking. Het biedt meer ruimte en flexibiliteit om te voorzien in collectieve goederen als veiligheid, stabiliteit, welvaart en sociale bescherming. In het rapport worden drie dimensies van variatie besproken: een beleidsinhoudelijke; een besluitvormingsmethodische; en een lidmaatschappelijke. De ruimte voor variatie wordt in het rapport op drie terreinen verkend, te weten: de interne markt, de euro en asiel, migratie en grensbewaking.

### **Algemene opmerkingen en kabinetsinzet**

Het kabinet dankt de WRR voor het waardevolle rapport, dat naast een diepgaande beschrijving van bestaande vormen van Europese integratie en samenwerking nieuwe inzichten geeft in de mogelijkheden van het beginsel variatie en de toepassing daarvan in verschillende dimensies. Het rapport is een belangrijke aanvulling op bestaande analyses over dit onderwerp en het is behulpzaam bij de verdere ontwikkeling van het kabinetsbeleid. Het kabinet merkt daarbij op dat het idee van variatie een concept is met een lange traditie. De oplossing van flexibiliteit is bovendien reeds in 2003 door de WRR al aangedragen in hun rapport destijds: *«De slagvaardigheid van de Europabrede Unie van 25 lidstaten is ermee gebaat als de mogelijkheden tot institutionele variatie worden benut. Het gaat dan niet alleen om variatie binnen de communautaire methode, maar ook om harde en zachte vormen van coördinatie alsmede differentiatie van rechten en plichten tussen de lidstaten.»*<sup>1</sup> Het kabinet constateert dat het rapport als zodanig past in de eerdere traditie van eerdere WRR-rapportages.

Variatie zien als uitgangspunt en niet als noodmiddel sluit volgens het kabinet aan op het Nederlandse beleid van de Europese integratie dat vanaf het begin kan worden omschreven als het zoeken naar kansen voor ons land en tegelijkertijd streven naar nauwe samenwerking met gelijkgestemde landen. De inzet van het kabinet is er steeds op gericht om de eenheid van de EU te bewaren en waar mogelijk te versterken. Daarbij is Nederland realistisch over kopgroepvorming, hetgeen al langere tijd een belangrijke weg is geweest om de Europese samenwerking te verdiepen.<sup>2</sup> Daarbij onderkent het kabinet net als de WRR dat het niet bevorderlijk is voor een effectieve Europese samenwerking op een breed gebied om altijd eenvormige toekomstbeelden te omhelzen.

Het kabinet is van mening dat variatie in sommige gevallen nodig kan zijn om een effectieve aanpak van grensoverschrijdende vraagstukken in een diverse EU tot stand te brengen. Dit kan ook de gewenste eenheid van de EU bewaren of versterken. Bijvoorbeeld in de dimensie die de WRR de *beleidsinhoudelijke variatie* noemt. Deze heeft betrekking op de ruimte voor verschillende interpretaties per lidstaat over hoe publieke belangen, doelen en waarden verwezenlijkt kunnen worden. Daarbij gaat het onder andere om de inzet van het juiste instrument om wetgeving van de Unie te verwezenlijken. Het kabinet verwijst hierbij naar het BNC-fiche over de Mededeling betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij de beleidsvorming van de EU.<sup>3</sup> Hierin benadrukt het kabinet dat subsidiariteit en proportionaliteit leidende beginselen zijn bij de totstandkoming van Europese wetten en regelgeving. Nederland zet zich al enkele jaren in voor strikte toepassing van beide beginselen. Bij elk nieuw voorstel van de Commissie maakt het kabinet een eigen afweging over de

<sup>1</sup> WRR Rapport 65: «Slagvaardigheid in de Europabrede Unie»

<sup>2</sup> Zie ook kamerbrief Staat van de Europese Unie 2018, Kamerstuk 34 841, nr. 1

<sup>3</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 2738

bevoegdheid van de Unie om op te treden, en over de subsidiariteit en proportionaliteit van voorstellen voor nieuwe Europese regelgeving. Bij elk voorstel wordt beoordeeld of en welke mate van harmonisatie wenselijk en noodzakelijk is voor het te bereiken doel. Een consequente toepassing van deze beginselen leidt ertoe dat geen regels worden gesteld die centralistischer uitwerken dan noodzakelijk, zodat er voldoende ruimte blijft voor beleidsinhoudelijke variatie. Daarbij wijst het kabinet ook op de agenda voor Betere Regelgeving.

Voor wat betreft de *variatie in lidmaatschap* geeft de WRR aan dat het voor het benutten van de ruimte die variatie biedt vereist is met een open blik te kijken naar de mogelijkheden binnen de bestaande verdragen en dat o.a. de fixatie op de communautaire methode en deelname van alle lidstaten, en de daaruit voorkomende dwang voor het hanteren van bepaalde motieven voor collectieve actie, los te laten. Het kabinet is het hier ten dele mee eens. Daar waar de communautaire methode er niet toe leidt dat een effectieve aanpak van grensoverschrijdende vraagstukken tot stand komt waar die voor het behartigen van onze belangen wel noodzakelijk wordt geacht, kan, indien daar binnen de verdragen ruimte voor bestaat, ingezet worden op andere vormen van samenwerking, bijvoorbeeld intergouvernementele samenwerking. Echter, het kabinet zal in zijn afweging per geval altijd meewegen welke methode de belangen van Nederland het beste borgt. De communautaire aanpak is volgens het kabinet de methode die de belangen van kleine en middelgrote lidstaten beschermt en dominantie van grote lidstaten verhindert. Daarom zal bij een keuze voor een alternatieve wijze van samenwerking moeten worden bezien of dit niet leidt tot structurele verzwakking van de communautaire samenwerking als waarborg voor een Unie die de belangen van alle lidstaten op evenwichtige wijze borgt, inclusief de samenhang tussen rechten en verantwoordelijkheden die het EU lidmaatschap met zich meebrengt, en zo ook bijdraagt aan een gelijk speelveld.

Het kabinet wil uitgaan van realistische en praktijkgerichte vormen van variatie waarbij in elk afzonderlijk geval beoordeeld moet worden of variatie mogelijk en voor Nederland wenselijk is. Op sommige terreinen blijft harmonisatie van wetten en regels teneinde een gelijk speelveld te waarborgen een belangrijk doel. Het kabinet onderschrijft de mening van de WRR dat niet op alle terreinen evenveel variatie mogelijk of wenselijk is en dat variatie ook beperkingen en ondergrenzen kent. Een gemeenschappelijke markt kan alleen functioneren als de producten en diensten aan dezelfde kwaliteitseisen moeten voldoen. Voor het kabinet staat ook vast dat variatie niet mag afdoen aan de wezenlijke gemeenschappelijke grondslagen van de Unie, zoals de in artikel 2 van het EU-verdrag verankerde fundamentele waarden, waaronder democratie, rechtsstaat en de rechten van de mens. Dit kabinet staat pal voor het Nederland van vrijheden, democratie en rechtsstaat. Recht en vrijheid staan centraal. Een waardengemeenschap is geen gegeven, maar is iets dat volgens het kabinet permanente aandacht vraagt. Het kabinet vindt het van belang dat variatie geen afbreuk mag doen aan de ondeelbaarheid van de fundamentele rechten. Verder is van belang bij de afweging of variatie wenselijk is steeds de institutionele uitvoerbaarheid, transparantie van het bestuursmodel en rechtszekerheid voor burgers en bedrijven in ogenschouw te nemen.

De WRR wijst er in zijn rapport verder op dat variatie ook een antwoord is op de behoefte aan een overtuigender democratische verankering van de EU. De WRR onderstreept het belang van democratische legitimiteit en het zo optimaal mogelijk betrekken van nationale parlementen bij de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving. De invloed van burgers verloopt zowel via de Europese als nationale verkiezingen. Juist ook via de nationale parlementen kan de EU volgens de WRR haar

draagvlak zoeken en versterken. Het betrekken van de burger in de Europese besluitvorming acht het kabinet essentieel voor een daadkrachtig, verenigd en democratisch Europa. Hierbij zijn wat het kabinet betreft transparantie en het afleggen van verantwoording fundamentele middelen voor de versterking van de democratische legitimiteit. Het kabinet staat positief tegenover de suggestie van de WRR om nationale parlementen naast negatieve bevoegdheden zoals de gele kaart ook initiatiefrechten te geven voor Europees beleid en Europese wetgeving (groene kaart). Het kabinet zal de instellingen aansporen de ruimte te zoeken binnen de bestaande instrumenten, in het bijzonder ten behoeve van gezamenlijke initiatieven van nationale parlementen. Voorts moedigt het kabinet de Commissie aan tot een meer flexibele omgang met de termijn waarin nationale parlementen adviezen kunnen indienen inzake het subsidiariteitsbeginsel.<sup>4</sup> Het kabinet wijst er verder op dat institutionele differentiatie ertoe zou kunnen leiden dat voor ieder arrangement eigen afspraken zouden moeten worden gemaakt over parlementaire controle en informatievoorziening. Dit kan gevolgen hebben voor de algehele transparantie van de besluitvorming en vergt dus zorgvuldige weging. Door verschillende samenwerkingsvormen kan de complexiteit van de EU toenemen. Als gevolg hiervan is de EU lastiger uit te leggen aan de burger. Dit kan het draagvlak van de Unie onder burgers negatief beïnvloeden.

### ***Verkenning van variatie op gebied van de interne markt, de euro en op grenzen, migratie en asiel***

De ruimte voor variatie wordt in het rapport op drie terreinen verkend, te weten: de interne markt, de euro en asiel, migratie en grensbewaking. Onderstaand wordt per beleidsterrein gereflecteerd op de door de WRR geïdentificeerde mogelijkheden voor variatie.

#### *1. Interne markt*

De WRR constateert bij de interne markt een spanningsveld tussen een open en vrije interne markt en het beschermen van publieke belangen op het terrein van sociaal beleid. Het vrij verkeer is hierbij nooit een absolute vrijheid geweest. De WRR laat dit concreet zien aan de hand van jurisprudentie van het Hof van Justitie en de Europese regelgeving. Het WRR-rapport stelt dat de meningen uiteenlopen over hoe de sociale markteconomie en daaraan gerelateerde doelstellingen en waarden precies invulling moeten krijgen. De WRR geeft aan dat het, zeker in het kader van Europese besluitvorming, van belang is een beeld te hebben van hoeveel Europese sturing vereist is en welke ruimte aan lidstaten moet worden overgelaten. De WRR benadrukt dat de interne markt geen doel op zichzelf is, maar ten dienste staat aan een sociale markteconomie.

Ook constateert de WRR dat de nadruk op de sociale aspecten van de interne markt aan wijziging onderhevig is geweest. Aanvankelijk was de gedachte dat de instelling van een gemeenschappelijke markt als vanzelf zou leiden tot verbetering van de levensstandaard. Pas later bleek dat die verwachting genuanceerd moest worden. Geleidelijk kwam het besef dat ook sociale bescherming een aspect van de interne markt is. Dit vertaalde zich in richtlijnen over de bescherming van werknemers bij overgang van ondernemingen, gelijke behandeling en – zeer belangrijk in dit verband – de detacheringsrichtlijn. De WRR constateert dat in de Eurobarometer 2017 acht op de tien Europeanen werkloosheid, sociale ongelijkheid en migratie als de belangrijkste drie uitdagingen voor de Unie zien. In die zin

<sup>4</sup> Protocol 2, Verdrag van Lissabon; BNC-Fiche: Mededeling betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij de beleidsvorming van de EU, Kamerstuk 22 112, nr. 2738

wijst de WRR ook op de totstandkoming van de Europese pijler van sociale rechten.

De benadering in het rapport sluit goed aan bij de huidige kabinetsinzet voor de toekomst van de interne markt.<sup>5</sup> Het kabinet zet in op een toekomstgerichte en eerlijke interne markt die klaar is voor het digitale tijdperk, bijdraagt aan de Europese concurrentiekracht, en kansen biedt aan ondernemers en burgers. In de nieuwe legislatuur (2019–2024) is daarom gerichter beleid nodig, dat de ondernemer en burger centraal stelt, en dat daadwerkelijk ervaren problemen oplost door middel van een maatwerkaanpak per (sub)sector of regio. Oftewel, het kabinet wil juist op zoek gaan naar variaties bij de invulling van de interne markt binnen de huidige institutionele en juridische kaders. Variaties die aansluiten bij de feiten en behoeften in de praktijk.

Het kabinet is van mening dat de interne markt dieper, eerlijker en duurzamer moet worden. Het kabinet erkent dus dat naast de verdieping van de interne markt de versterking van de sociale dimensie van Europa een belangrijk thema is en noodzakelijk is voor het behoud van het draagvlak voor de Unie. De interne markt heeft veel welvaart gebracht, maar heeft ook effecten, die door burgers als negatief worden ervaren. Het kabinet is van mening dat lidstaten in de eerste plaats zelf verantwoordelijk blijven voor goed functionerende arbeidsmarkten en effectief sociaal beleid, maar dat de positieve en negatieve grensoverschrijdende effecten van dit beleid maken dat coördinatie op Europees niveau ook in de toekomst wenselijk is. Diepgaande veranderingen als globalisering, technologisch ontwikkelingen, migratie en vergrijzing stellen Europa, met name op sociaaleconomisch gebied, voor grote uitdagingen. Daarop zullen lidstaten zowel nationaal, als in Europees verband, antwoorden moeten formuleren. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs een grotere rol voor de Europese Commissie c.q. harmonisering van regelgeving. Het beginsel van variatie biedt ook hier een interessante zienswijze. Het kabinet heeft de SER verzocht begin 2019 een advies te presenteren over een diepere en eerlijkere interne markt. Het streven is dat rond de kabinetsreactie op het SER-advies ook de zienswijze van het kabinet op een sociaal Europa aan uw Kamer zal worden aangeboden. Daarbij zal het kabinet tevens ingaan op de verhouding tussen de EU en de lidstaten op het sociale domein, zoals de Minister van SZW heeft toegezegd tijdens het AO WSBVC van 7 maart jl. (Kamerstuk 21 501-31, nr. 480)

Het kabinet hecht eraan dat een verbeterde interne markt ook een duurzamere interne markt is, die bijdraagt aan de circulaire economie en verduurzaming in den brede. Nieuwe en bestaande wetgeving, bijvoorbeeld rond afvaltransport en afvalverwerking of CO<sub>2</sub>, dient hier zo adequaat mogelijk aan bij te dragen en helderheid te bieden aan ondernemers over waar ze in de EU aan dienen te voldoen.

In aanvulling op de materiële variatie in regelgeving per lidstaat die in het rapport besproken wordt, ziet het kabinet variatie in geografische zin als kans voor de toekomst (zoals elders in het rapport voor andere terreinen wordt geschetst). Daarbij zouden lidstaten in de EU in kleinere verbanden op een pragmatische manier kunnen samenwerken aan verbetering van de werking van de interne markt, daarbij waar mogelijk ondersteund vanuit de EU. Het zal daarbij met name gaan om operationeel gerichte samenwerking tussen landen bij de uitvoering van het interne markt acquis. Tegelijkertijd wijst de WRR op de risico's van te grote variatie. Dat onderschrijft het kabinet. Het bevorderen van een gelijk speelveld blijft een belangrijk oogmerk van de interne markt. Dat sluit ook goed aan bij een ander speerpunt van het kabinet in de agenda voor de interne markt:

<sup>5</sup> Zie ook Kamerstuk 22 112, nr. 2703

meer aandacht voor uniforme implementatie, toepassing en handhaving. Via meer informatie en onderzoek zou er een beter beeld moeten komen op welke terreinen extra inspanningen van de Europese Commissie en de lidstaten nodig zijn.

## 2. Euro

Het tweede beleidsterrein waarop variatie in integratie door de WRR wordt verkend is de euro. Volgens de WRR zijn er, met de aanscherping van de begrotingsregels in het Stabiliteits- en Groeipact, de invoering van de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure, de oprichting van de bankenunie en het optuigen van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) als noodfonds, de afgelopen jaren diverse stappen genomen om de EMU te versterken. De WRR stelt dat het uitwerken van mogelijkheden van variatie binnen de euro en de Economische en Monetaire Unie (EMU) zeer complex is.

Als mogelijke oplossingsrichting wordt variatie via marktdiscipline en IMF-betrokkenheid genoemd. Concreet zou dit volgens de WRR kunnen inhouden dat deelname aan een additioneel Europees «verzekeringsfonds» voor stabilisatie, naast een basisfonds zoals het ESM, facultatief wordt, waarbij lidstaten die niet willen deelnemen aangewezen zijn op het basisfonds of het IMF indien zij in de problemen raken, in combinatie met een verplichte herstructurering van overheidsschuld.

Het kabinet is het met de WRR eens dat er de afgelopen jaren belangrijke stappen zijn gezet om de EMU te versterken. Daarnaast deelt het kabinet de mening van de WRR dat variatie binnen de euro lastig te verwezenlijken is. Dit geldt volgens het kabinet in het bijzonder voor lidmaatschappelijke variatie. Zoals bekend is het kabinet geen voorstander van een stabilisatiefunctie voor de eurozone. Volgens het kabinet kunnen bij de redenering over de noodzaak van een stabilisatiefunctie serieuze kanttekeningen worden geplaatst, zoals ook uiteengezet in de Kamerbrief met de Nederlandse visie op de toekomst van de EMU.<sup>6</sup> Daarnaast kan een stabilisatiefunctie prikkels voor verstandig nationaal beleid weghalen.

Tot slot merkt het kabinet op dat er in de Eurogroep een overeenkomst is bereikt over het versterken van de EMU. Het kabinet is tevreden over het bereikte akkoord en de Tweede Kamer is op de hoogte gesteld van de uitkomst in het verslag van de Eurogroep als ook de Europese Raad (Eurotop).<sup>7</sup> Volgens het kabinet bestendigt de overeenkomst de stabiliteit en weerbaarheid van de EMU en van haar lidstaten.

Een andere mogelijkheid die door de WRR wordt genoemd is het differentiëren van risicopremies, waarbij lidstaten afdragen aan een fonds op basis van hun begrotingsgedrag, op basis van naleving van het SGP. Het is daarbij de vraag of facultatieve risicodelingsarrangementen binnen de EMU van de grond komen. Dergelijke risicodelingsarrangementen zijn voor lidstaten met een economie die wordt gekenmerkt door een laag risicoprofiel immers niet altijd aantrekkelijk. Hoewel dit in theorie kan worden opgelost door premiediversificatie, zal het in de praktijk zeer lastig zal om premie een weerspiegeling te laten zijn van de risico's van een economie. Dit is immers niet enkel afhankelijk van begrotingsgedrag, maar van een veelvoud aan factoren, waaronder macro-economische

<sup>6</sup> Kamerbrief «Toekomst van de Economische en Monetaire Unie», 27 november 2017, Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262

<sup>7</sup> Verslag Ecofin en Eurogroep, 7 december 2018, Kamerstuk 21 501-07, nr. 1560, verslag Europese Raad (Eurotop), 18 december 2018, Kamerstuk 21 501-20, nr. 1412



kwetsbaarheden in de brede zin, de dynamiek van arbeids- en productmarkten en politieke ontwikkelingen.

Tegelijkertijd constateert het kabinet dat samenwerking tussen lidstaten binnen de EMU momenteel al in belangrijke mate wordt gekenmerkt door besluitvormingsmethodische variatie. Zo is het ESM een intergouvernementele instelling en worden bijdragen van nationale bankensectoren aan het gemeenschappelijke resolutiefonds voor banken overgeheveld op basis van een intergouvernementele overeenkomst. Volgens het kabinet kan met een dergelijke intergouvernementele benadering eveneens democratische legitimiteit via betrokkenheid van nationale parlementen worden gewaarborgd.

### *3. Asiel, migratie en grensbewaking*

Het laatste beleidsterrein waarop de WRR variatie verkent is migratie. Het kabinet deelt de mening van het WRR rapport dat er op het gebied van Europees migratiebeleid variatie – in de verschillende aangeduide vormen van beleidsinhoud, besluitvorming en lidmaatschap – al veelvuldig wordt toegepast. Zoals bekend verloopt besluitvorming over de aanpassing van het gezamenlijke stelsel aan regels op dit vlak, met name over secundaire asielwetgeving in de EU, buitengewoon moeizaam. In zo'n periode kan de behoefte aan variatie groeien. Het thema en de *timing* van het rapport zijn daarmee goed gekozen, waarbij volgens het kabinet wel gewaakt moet worden voor te veel differentiatie en uiteenlopende praktijken tussen lidstaten. Zeker op het gebied van immigratie en asiel blijft harmonisatie van wetten en regels een belangrijk doel om een gelijke aanpak door de lidstaten en solidariteit tussen de lidstaten te waarborgen. De in de inleiding geschetste beoordeling van geval tot geval, inclusief de daar genoemde randvoorwaarden, zijn dus ook hier van toepassing.

Het rapport doet meer dan handreikingen voor het doorbreken van impasses in besluitvorming, het doet namelijk een aantal beleidsinhoudelijke suggesties. Waar de WRR refereert aan het streven naar migratie-overeenkomsten met derde landen – met de EU-Turkije Verklaring als voorbeeld – en de noodzaak van het verbeteren van resultaten op het terrein van terugkeer, komt dit overeen met staand beleid en de inzet van het kabinet. Ook wordt aanzienlijk geïnvesteerd in landen in de regio om opvang en verblijfsomstandigheden te verbeteren, mede met het oog op vermindering van doorreis naar de EU. Het in behandeling nemen van asielverzoeken voor EU Lidstaten in derde landen steunt het kabinet niet, maar voorzover de WRR hier doelt op de hervestiging van kwetsbare vluchtelingen vormt ook dit een stevige pijler van de integrale migratie-agenda van 29 maart 2018.<sup>8</sup>

Verskil van inzicht lijkt er met het WRR rapport te bestaan over het concept «flexibele solidariteit», en de mate waarin dit kan dienen als alternatief voor, of variatie op het vraagstuk van verplichte herplaatsing van asielzoekers binnen de EU. Het rapport bepleit een verregaande vorm van flexibiliteit op dit vlak, waarbij lidstaten deelname aan herplaatsing kunnen uitruilen met andere bijdragen, bijvoorbeeld in het beheer van de buitengrenzen of het delen in kosten. Waar een kleine, beperkte mate van uitruil denkbaar kan zijn, is het kabinet van mening dat iedere lidstaat verplicht moet zijn met een «fair share» deel te nemen aan herplaatsing wanneer een lidstaat door verhoogde instroom in een noodsituatie dreigt te komen. Herplaatsing, en bijgevolg (de kosten van) verblijf van

<sup>8</sup> Kamerstuk 19 637, nr. 2375

vluchtelingen, is moeilijk te verdisconteren naar gelijkwaardige alternatieven. Het streven blijft hier naar een structurele regeling op EU niveau die serieuze en verplichtende resultaten op herplaatsing garandeert.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A. Blok