

Vergaderjaar 2007–2008

31 202

Staat van de Europese Unie 2007–2008

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DE
STAATSSECRETARIS VOOR EUROPESE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2007

Met genoegen bieden wij u de «Staat van de Europese Unie 2007–2008» met bijlage aan.

In de «Staat van de Europese Unie 2007–2008» is de Europese agenda 2007–2008 beschreven vanuit Nederlands perspectief, waarbij de nadruk ligt op de toekomst: aan welke Europese dossiers kent het kabinet prioriteit toe en wat zal daarbij de inzet zijn?

In de bijlage is de stand van zaken in de verschillende Raadsformaties opgenomen, alsmede het overzicht van de BNC-fiches, de stand van de implementatie van Europese regelgeving, tabellen en grafieken, een trefwoordenregister en een lijst van afkortingen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
Drs. M. J. M. Verhagen

De Staatssecretaris voor Europese Zaken
Drs. F. G. C. M. Timmermans

Inleiding	5
1. Gewijzigde verdragen	7
Een effectiever Europa	8
Een democratischer Europa	9
2. Europa in Nederland	9
De Nederlanders	10
Het parlement	11
Wie doet wat?	12
3. Concreet Europa: nieuwe uitdagingen en werk in uitvoering	13
Klimaat en energie	14
Asiel, migratie en grensbewaking	15
Interne en externe veiligheid	15
Versterking van de Europese concurrentiekracht	17
Begrotingsevaluatie	18
4. Europa en de bureu	19
Uitbreiding	19
Nabuurschapsbeleid	20
Partenariaat	21
5. Europa en de wereld	21
Ontwikkelingssamenwerking in Europees kader	22
Midden-Oosten	23
Rusland	23
Nawoord	23

Inleiding

Eerder dit jaar vierden wij de vijftigste verjaardag van de Verdragen van Rome. Vijf decennia van Europese integratie hebben Europa en Nederland sterker gemaakt. Vijf decennia van vrede zijn hand in hand gegaan met toenemende welvaart en economische voorspoed, scheidslijnen tussen noord en zuid en tussen oost en west zijn grotendeels weggevallen. Het unieke van deze samenwerking is dat de versterking van het totaal niet ten koste is gegaan van de positie van individuele lidstaten. Niet alleen Europa als geheel, maar ieder land voor zich heeft grote voordelen van de Europese integratie mogen ondervinden.

In die vijftig jaar heeft Nederland er steeds voor gekozen deel uit te maken van de voorhoede van de Europese samenwerking. Leidend daarbij was de wens enerzijds geopolitieke Nederlandse belangen veilig te stellen door via Europese integratie Europa's bloedige geschiedenis definitief tot het verleden te laten behoren en anderzijds het bevorderen van specifieke Nederlandse belangen op deelterreinen. Welke politieke constellatie er in de afgelopen vijftig jaar ook was in Den Haag, het cruciale belang van Europese integratie voor de toekomst van Nederland is steeds breed onderkend. Ongetwijfeld speelden daarbij overwegingen van internationale solidariteit en historische rechtvaardigheid een grote rol, maar er was zeker ook sprake van een welbegrepen eigenbelang. Niet zonder reden, want vanaf het begin was duidelijk dat juist Nederland, door onze geografische ligging en onze relatief open economie, veel baat zou hebben bij een proces van Europese integratie.

Maar resultaten uit het verleden bieden, zoals bekend, geen garantie voor de toekomst. Het vertrouwen dat Europa de successen uit het verleden kan bestendigen is vandaag de dag broos. Ook in Nederland vragen velen zich af of het huidige Europa wel in staat is de uitdagingen van vandaag en morgen het hoofd te bieden en bijvoorbeeld het milieu te verbeteren, energievoorziening te verzekeren of veiligheid te garanderen. Globalisering verandert de verhoudingen in de wereld razendsnel. Europa zou het logische verzamelpunt voor de natiestaten moeten zijn om van die uitdaging – afzonderlijk én als groep – een succes te maken. Maar Europa wordt niet zelden eerder als onderdeel van het probleem dan als deel van de oplossing gezien. Dit is naar de mening van het kabinet niet terecht. Van buitenaf gezien is Europa een voorbeeld van een vrije, verantwoordelijke en solidaire samenleving. Alleen als de Europese Unie en de lidstaten – beide gericht op hetzelfde doel, maar vanuit hun eigen verantwoordelijkheid – beter samenwerken én de burgers daarbij weten te betrekken, kunnen we dit Europa in stand houden en verder brengen. Nederland wil niet zozeer minder of méér Europa, maar een beter Europa. En dat betekent: soms minder, soms meer, afhankelijk van het niveau waarop problemen het beste kunnen worden opgelost.

Deze nuchtere en realistische koers betekent dat Nederland in ieder geval Europa niet de rug zal toekeren. Nederland heeft Europa nodig. Onze belangen zijn het beste gediend door een actieve opstelling, zoals ook weer bleek in de aanloop naar en tijdens de Europese Raad van juni 2007. Alleen wie meepraat en meedoet heeft invloed op de koers en de inhoud van de samenwerking. Een «wij doen even niet mee»-opstelling betekent in de praktijk dat anderen bepalen wat er gebeurt en wij later alleen nog maar de keuze hebben tussen volledige afzijdigheid of volledige

overname van hetgeen anderen hebben besloten. Dit zal het kabinet niet laten gebeuren.

«Een Europa dat werkt», dat is wat Nederlanders willen, dat is de manier om verloren vertrouwen weer te herstellen. In het grote en diverse Europa van zevenentwintig lidstaten is het daarbij van het grootste belang dat de eigenheid van de individuele lidstaten wordt geborgd, hetgeen mogelijk is als Europa zich concentreert op taken met een grensoverstijgend karakter en de rest overlaat aan de lidstaten zelf. Tegelijkertijd is die eigenheid maar één kant van de medaille. Het is ook goed nadrukkelijk stil te staan bij wat Europeanen bindt. Zowel wat betreft hetgeen voor ons belangrijk is, als de manier waarop we willen trachten dat te bereiken staan Europeanen dichter bij elkaar dan vaak wordt aangenomen. Want wat vinden wij belangrijk? Europeanen willen een veilig bestaan; een welvarende maatschappij; goed onderwijs voor iedereen; voor iedereen toegankelijke gezondheidszorg; keuzevrijheid; eerlijke arbeidsverhoudingen; een betrouwbaar sociaal vangnet en een schoon milieu. En hoe trachten we dat allemaal te bereiken? Door met elkaar te overleggen en te streven naar consensus. Europa, dat verscheurd was door grote oorlogen en sociale tegenstellingen, kent nu een model van samenwerking en integratie dat uniek is in de wereld. Een model dat wordt gekenmerkt door evenwicht. Evenwicht tussen economische dynamiek en sociale harmonie. Evenwicht tussen eenheid en verscheidenheid. Het Europese model doet recht aan de verscheidenheid én de gelijkheid, niet alleen van lidstaten, maar ook van burgers.

De uitbreiding van de Europese Unie is in de afgelopen jaren razendsnel verlopen. Tussen de val van de Muur in 1989 en het einde van de Europese deling in 2004 liggen vijftien jaar van diepgaande omwentelingen in de bevrijde landen, die hun soms zeer pijnlijke hervormingsproces met succes zagen bekroond. In de oude lidstaten heeft men deze tijd niet benut om zich voor te bereiden op de grote verandering die een bijna verdubbeling van het aantal lidstaten ook voor deze landen en hun bevolkingen zou opleveren. Dit heeft er mede toe bijgedragen dat ook vele Nederlanders Europa zijn gaan zien als een ongecontroleerd voortrazende trein. De vertrouwensbreuk die hierdoor is ontstaan tussen een meerderheid van de Nederlanders en de Europese samenwerking, kwam helder tot uiting bij het referendum over de Europese Grondwet. Herstel van vertrouwen in Europa is sindsdien een prioriteit, zeker voor dit kabinet.

Draagvlak komt er niet alleen als Europa beter werkt. Daarvoor is bovendien nodig dat mensen het vertrouwen hebben dat hun belangen bij Europa in goede handen zijn. Met de huidige spelregels zal dat niet duurzaam lukken. De Europese Unie heeft ruim twee keer zoveel leden als vijftien jaar geleden en staat bovendien voor nieuwe uitdagingen waar alleen een Europees antwoord toereikende oplossingen kan aandragen. De afspraken die tijdens de Europese Raad van juni 2007 zijn gemaakt komen tegemoet aan zowel de kritiekpunten die onder de Europese bevolking leven, als aan de noodzaak Europa met zevenentwintig lidstaten in staat te stellen op een open, democratische en slagvaardige manier de uitdagingen van vandaag en morgen aan te gaan.

Er is in de afgelopen vijftien jaar heel veel veranderd in Europa. Niet alleen zijn er nu ruim twee keer zoveel lidstaten, wij hebben inmiddels een gemeenschappelijke munt en Europees beleid dringt door tot in de haarvaten van de samenleving. Europa is groter, verscheidener, maar ook

opdringeriger geworden dan in het verleden. Europa zit mensen dicht op de huid, maar de Europese overheid staat tegelijkertijd steeds verder van ze af. Dat is een recept voor problemen en die zijn er dan ook gekomen. Het gaat er in de komende jaren om de lotsverbondenheid van de Europeanen te herontdekken en nieuwe invulling te geven. Europa mag geen eliteproject meer zijn dat op basis van door politici gecreëerde voldongen feiten voortdendert, maar moet gedragen worden door het vertrouwen van de mensen waarvoor de samenwerking is opgezet.

Deze Staat van de Unie beoogt een weerspiegeling van het bovenstaande te zijn door allereerst aandacht te besteden aan de versterking van de effectiviteit en het democratisch gehalte van de Unie. Vervolgens wordt uitgebreid stilgestaan bij de communicatie met de bevolking en het samenspel met het parlement. Ten slotte richt de Staat de blik op die beleidsterreinen waarop het kabinet veel verwacht van een sterke Europese rol. De traditionele overzichten van onder meer de begroting en de verschillende raadsformaties zijn dit jaar voor het eerst in een separate bijlage opgenomen.

1. Gewijzigde verdragen

Naar het zich laat aanzien, zal nog dit jaar de langlopende discussie over een herziene verdragsbasis voor de Europese Unie worden afgerond. Onder Duits voorzitterschap wist de Europese Raad in juni overeenstemming te bereiken over de inhoud van een wijzigingsverdrag. Momenteel wordt, in het kader van een intergouvernementele conferentie (IGC), de laatste hand gelegd aan het in de juiste vorm gieten van de gemaakte afspraken. Het wijzigingsverdrag zal vervolgens spoedig kunnen worden ondertekend, waarna de ratificatieprocedures in de zevenentwintig lidstaten van start zullen gaan.

Het kabinet ziet de ratificatieprocedure in Nederland met vertrouwen tegemoet. Het aangepaste verdrag doet immers recht aan het «nee» van de Nederlandse bevolking tegen het ontwerp van een Grondwettelijk Verdrag in 2005. De Unie wordt democratischer en effectiever. Nationale parlementen krijgen een rol in Europese besluitvorming en de rechten van de burgers worden stevig verankerd door een juridisch bindende verwijzing naar het Handvest Grondrechten. De criteria voor toetreding van nieuwe lidstaten krijgen voor het eerst een plaats rechtstreeks in het verdrag en de mogelijkheden voor meerderheidsbesluitvorming worden verruimd. De bevoegdheden van Europa en de lidstaten zijn helderder afgebakend, zodat van sluipende uitbreiding van Europese bevoegdheden geen sprake meer kan zijn en nationale parlementen een steviger vinger in de pap hebben bij het bepalen of iets vraagt om een Europees antwoord. Verder is de positie van publieke diensten verduidelijkt, waarmee we zoveel mogelijk voorkomen dat de maatschappelijke functie van zulke diensten in aanvaring kan komen met Brusselse concurrentieregels. En we hebben het verdrag ontdaan van grondwettelijke pretenties. Het gaat om een klassiek wijzigingsverdrag, dat zich richt op concrete verbeteringen in de bestaande verdragen. De bij velen levende indruk dat het Grondwettelijk Verdrag een keerpunt vormde in de Europese samenwerking en de aanzet zou geven tot een Europese «superstaat» wordt daarmee weggenomen. Het herziene verdrag is goed voor Europa én goed voor Nederland.

Speciaal van belang voor Nederland is voorts dat het herziene verdrag ook goed zal zijn voor de positie van onze Koninkrijkspartners, Aruba en

de Nederlandse Antillen. Voor een eventuele statuswijziging van de Koninkrijkspartners ten opzichte van de Unie zal niet langer een gecompliceerde en tijdrovende procedure nodig zijn.

De Europese vlag zal geen onderdeel vormen van het herziene verdrag, maar behoudt zijn betekenis als belangrijk symbool. Naast het bestaande gebruik van de Europese vlag, met name bij de ontvangst van Europese gasten en op de Nederlandse ambassades, zal deze voortaan op Europadag door de ministeries worden gevoerd.

De moeizame discussie over verdragswijziging heeft de agenda gedurende een aantal jaren gedomineerd. Toch zijn in de afgelopen jaren op een aantal concrete gebieden soms grote verbeteringen gerealiseerd die tegemoet kwamen aan de zorgen over de Europese Unie die door veel Nederlanders naar voren waren gebracht. Zo is een rechtvaardiger Europese begroting tot stand gekomen, die heeft geleid tot een eerlijker lastenverdeling tussen de lidstaten, waardoor de Nederlandse betalingspositie in overeenstemming is gebracht met onze relatieve welvaartspositie en wij de bijdrage aan de Unie met een miljard Euro per jaar omlaag hebben gebracht. Nederland heeft het voortouw genomen bij de verbetering van de controle op het EU-geld, door als eerste lidstaat een nationale verklaring in te voeren. Er is een begin gemaakt met minder en betere regelgeving op Europees niveau, met oog voor helderheid en consistentie, administratieve lasten, evaluatie- of horizonbepalingen en financiële implicaties. En betere afspraken over transparantie van Europese besluiten hebben geleid tot meer openbaarheid. Nu is de blik nadrukkelijker gericht op de concrete beleidsonderwerpen die op de agenda staan, op een ambitieuze aanpak van de grote vraagstukken als klimaat en energie en asiel en migratie. Het gewijzigde verdrag biedt de instrumenten om die uitdaging nog effectiever aan te gaan.

Een effectiever Europa

In het gewijzigde verdrag zijn de spelregels voor hoe Europa tot besluiten komt en hoe Europa wordt bestuurd aangepast aan de uitbreiding en aan de nieuwe uitdagingen. Zo wordt het aantal commissarissen beperkt en zal de Europese Raad worden voorgezeten door een vaste technische voorzitter. En op een aantal terreinen, waar dat mogelijk en – ook voor Nederland – wenselijk is, zal voor besluitvorming voortaan geen unanimitéit meer nodig zijn. Allemaal maatregelen die de effectiviteit vergroten van de manier waarop we in Brussel met elkaar tot beslissingen komen, zonder de daadwerkelijke invloed van een lidstaat als Nederland op de besluitvorming aan te tasten. In dit verband wordt het belang van besluitvorming met eenparigheid van stemmen niet zelden zwaar overschat. In de Nederlandse discussie krijgt de overgang naar meerderheidsbesluitvorming vaak een lading als zou het «opgeven van het veto» betekenen dat onze belangen worden verkwanseld. Dat is een karikatuur van de werkelijkheid. Op sommige terreinen is het veto een waardevol instrument, omdat het iedere individuele lidstaat de mogelijkheid geeft een besluit te blokkeren. Maar het is ook een bot instrument. Wie vooruit wil, heeft naast een rem ook een gaspedaal en een stuur nodig. Een veto kan alleen zaken tegenhouden en nooit iets in gang zetten. Daarmee heeft het grote aantrekkingskracht op mensen die in Europa vooral een bedreiging zien en proberen Europa zoveel mogelijk buiten de deur te houden. Op die terreinen waar nu wordt overgegaan naar meerderheidsbesluitvorming, met name bij de grensoverschrijdende

justitiesamenwerking, is het juist dringend noodzakelijk dat de Europese slagvaardigheid toeneemt en het veto wordt opgedoekt.

Een democratischer Europa

Tegelijkertijd wordt met het aangepaste verdrag het democratisch gehalte van de Europese Unie verbeterd. De mogelijkheid van een «burger-initiatief» biedt Europeanen de gelegenheid rechtstreeks bij de Europese Commissie aan te dringen op regelgeving op een bepaald terrein. De bevolkingsomvang van een lidstaat zal nadrukkelijk een rol spelen bij de stemmenweging in de raad. En het Europees Parlement krijgt meer formele invloed op Europese besluitvorming.

Ook zijn, op Nederlands initiatief, betrokkenheid en invloed van de nationale parlementen aanzienlijk vergroot. Het democratisch gehalte van Europa is – zo meent het kabinet – sterk gebaat bij het «Europeaniseren» van de nationale politiek. Was in het ontwerp voor het Grondwettelijk Verdrag al sprake van een zogenaamde «gele kaart», waarbij eenderde van de nationale parlementen de Commissie ertoe kon verplichten voorstellen nog eens te overdenken wanneer deze door die parlementen werden beoordeeld als strijdig met het subsidiariteitsbeginsel, in het gewijzigde verdrag zal het dankzij de Nederlandse inzet bovendien mogelijk zijn dat een meerderheid van nationale parlementen via een meerderheid in de raad of in het Europees Parlement ervoor zorgt dat zo'n voorstel niet verder in behandeling wordt genomen.

Het gewijzigde verdrag komt met deze veranderingen tegemoet aan het gevoel van veel Nederlanders en andere Europeanen dat Europa te ver van ze af staat, dat ze te weinig invloed hebben. Binnenkort zullen Europese burgers rechtstreeks en via hun gekozen vertegenwoordigers in het nationale of het Europees Parlement hun stem beter in Brussel kunnen laten horen.

2. Europa in Nederland

In onderzoeken geven de meeste Nederlanders aan blij te zijn met het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie en te geloven dat de Unie een positieve bijdrage levert aan de Nederlandse economie. Ze zijn ook optimistisch over de toekomst van de Unie. Maar tegelijkertijd is er kritiek op Europa en zijn er zorgen over het behoud van de Nederlandse identiteit en onze mogelijkheid om zelf beslissingen te nemen. Die kritiek en die zorgen kwamen in volle hevigheid naar boven rond het referendum over het Grondwettelijk Verdrag in 2005. Zij vormden het vertrekpunt van het kabinet bij de formulering van de inzet in het vervolg van de verdragsdiscussie.

Maar daarmee zijn we er niet. Alleen door kritiek en zorgen blijvend serieus te nemen en er een goed antwoord op te geven, kunnen we er immers voor zorgen dat mensen hun enthousiasme voor Europa behouden. Dat betekent bijvoorbeeld dat we erop toe moeten blijven zien dat Europa alleen dat doet waar het goed in is en waar gezamenlijk optrekken een toegevoegde waarde heeft boven nationaal optreden. Het betekent ook dat we meer moeite moeten doen om mensen open en duidelijk te vertellen hoe Europa werkt. Daarmee kunnen veel misverstanden over Europa worden opgehelderd. Maar vooral betekent het dat we moeten zorgen voor meer tweerichtingsverkeer in het gesprek met de bevolking en een nog grotere aandacht voor Europese vraagstukken in het

parlement. Heldere keuzes maken over Europa, die keuzes uitleggen en er, wanneer mogelijk, over in debat gaan. Met de Eerste en Tweede Kamer, maar ook rechtstreeks met de Nederlandse bevolking. Dat is de uitdaging waarmee het kabinet het komende jaar actief aan de slag zal gaan.

De Nederlanders

Eén van de belangrijke lessen van het referendum van 2005 is dat veel Nederlanders zich niet voldoende betrokken voelen bij Europa en slecht op de hoogte zijn van wat Europa is en hoe Europa werkt. Na vijftig jaar Nederlands lidmaatschap wordt Europa door velen ervaren als een gegeven waarop we verder nauwelijks invloed hebben. Publiek debat over Europa vindt veel minder plaats dan bijvoorbeeld in de lidstaten die in 2004 of later toetraden. De voordelen van Europa en de enorme winst van vijftig jaar Europese integratie worden als vanzelfsprekend beschouwd en krijgen daardoor veel minder aandacht dan de al of niet gefundeerde punten van kritiek. Het is dan ook van groot belang de rechtstreekse communicatie over Europa en het Europa-beleid met de bevolking te verbeteren.

Goede informatie is noodzakelijk om begrip te hebben voor de mogelijkheden en onmogelijkheden van Europa. Het beeld van Europa als een rijdende trein zonder machinist, een autonome bureaucratie die ons op kosten jaagt en bestookt met irrelevante regelgeving, kan alleen worden gecorrigeerd door feitelijke informatie te geven en te benadrukken dat wij in Brussel mee aan tafel zitten en een aanzienlijke invloed hebben op de besluitvorming.

Heldere voorlichting over de kansen die Europa ons allen biedt, is noodzakelijk om mensen in staat te stellen die kansen ook daadwerkelijk te grijpen. Zo is een belangrijke verworvenheid van Europese samenwerking dat mensen zich vrij kunnen bewegen in de Unie en kunnen wonen en werken waar zij dat willen. Maar het vrije verkeer van personen kan pas ten volle tot stand komen als mensen ook weten welke kansen worden geboden en hoe die kansen het beste kunnen worden benut. Daarnaast worden Nederlanders door betere voorlichting en communicatie in staat gesteld zich actief in het debat over bijvoorbeeld uitbreiding van de Europese Unie te mengen. Een dergelijke actieve betrokkenheid is een voorwaarde voor adequate democratische controle op Europese beleidsvorming.

Het kabinet werkt aan een structureel betere informatievoorziening over Europese samenwerking. Uitgangspunt daarbij is dat communicatie helder en open moet zijn en ook ruimte moet bieden voor kritische geluiden. Een goede communicatie is iets anders dan het bedrijven van propaganda: het gaat erom het kennisniveau te verhogen, de dialoog te verbeteren en de betrokkenheid te vergroten.

Overheidscommunicatie – hoe belangrijk en noodzakelijk ook – is echter niet voldoende. Minstens zo belangrijk is het de samenleving zélf aan het woord te laten. Daarbij kan gedacht worden aan een rol voor bijvoorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties, de SER, de Stichting van de Arbeid en de decentrale overheden, zoals vertegenwoordigd in IPO en VNG. Het kabinet zal met deze en andere organisaties in gesprek gaan om de verschillende mogelijkheden in kaart te brengen.

Een concrete manier waarop maatschappelijke organisaties gestimuleerd worden om zelf voorlichting te verzorgen en het debat over Europa te stimuleren, is het Europafonds. Met dit fonds worden organisaties in het

maatschappelijk middenveld in staat gesteld om activiteiten te organiseren over Europese onderwerpen die relevant zijn voor een bepaalde doelgroep. Jaarlijks is hiervoor 2,5 miljoen euro beschikbaar.

Om ook de jongere generaties bewust te maken van en te betrekken bij «hun» Europese Unie zet het kabinet zich er ten slotte voor in het onderwerp Europa een prominentere plaats te geven in het onderwijs. Het doel is leerlingen aan het einde van hun schoolloopbaan te laten beschikken over voldoende kennis en vaardigheden om te kunnen functioneren als Europeaan. Scholen worden actief gestimuleerd om meer aandacht te besteden aan Europa door bijvoorbeeld het ter beschikking stellen van gratis lesmaterialen en het ontwikkelen van speciale lespakketten.

Het parlement

Het kabinet vindt het van groot belang dat het parlement nauw wordt betrokken bij het beleid van Europa. Dat is nodig voor de democratische legitimiteit van de Unie, zoals eerder beschreven. Maar ook nauwe parlementaire betrokkenheid bij het Nederlandse beleid ten aanzien van Europa is van cruciaal belang. Alleen op die manier kan het kabinet immers daadwerkelijk verantwoording afleggen over de gemaakte keuzes en kan het parlement zijn controlerende rol vervullen. Daarvoor is het noodzakelijk Eerste en Tweede Kamer vroegtijdig en zo volledig mogelijk te informeren over wat er in Brussel aan de orde is of komt en welke positie het kabinet daarbij inneemt, en daarover met het parlement van gedachten te wisselen.

Over elk relevant nieuw voorstel van de Commissie stelt het kabinet een zogenaamd «fiche» op, dat binnen uiterlijk zes weken na verschijning van het Commissievoorstel aan het parlement wordt voorgelegd. In dat fiche is de eerste standpuntsbepaling van het kabinet opgenomen en worden onder meer een subsidiariteits- en proportionaliteitsbeoordeling en een inschatting van de implicaties in termen van financiën en administratieve lasten gegeven. Het parlement wordt daarmee betrokken bij het beleid over specifieke onderwerpen die in Brussel op de agenda staan. Op een iets breder en minder specifiek niveau is het kabinet van plan daarnaast ook in het komende jaar vroegtijdig een eerste beoordeling van het nieuwe Werk- en Wetgevingsprogramma van de Commissie aan het parlement voor te leggen. In die beoordeling zullen we onder meer aangeven welke van de aangekondigde initiatieven we voor Nederland van wezenlijk belang achten. Daardoor ontstaat de mogelijkheid met het parlement in gesprek te gaan over de politieke hoofdlijnen en de te volgen strategie, nog voordat de Europese Commissie concrete voorstellen heeft gepresenteerd.

De jaarlijkse debatten over de Staat van de Unie completeren het beeld; de Staat van de Unie concentreert zich op de bredere onderwerpen die voor Nederland en voor Europa van groot politiek-strategisch belang zijn. De debatten over de Staat van de Unie zijn daarmee in zekere zin overkoepelend: kabinet en parlement wisselen in deze debatten van gedachten over de hoofdlijnen van het Nederlandse Europa-beleid voor het komende jaar.

Naast de genoemde brede debatten met het parlement over het gevoerde beleid ten aanzien van Europa, is vanzelfsprekend het reguliere en frequente overleg met de verschillende vak-commissies van groot belang. Door dit overleg, dat vaak plaatsvindt in het kader van een bijeenkomst

van de raad, wordt het parlement nauw betrokken bij de lopende agenda op specifieke beleidsterreinen en wordt de toenemende verwevenheid van binnenlands en Europees beleid duidelijk. Speciale vermelding ten slotte verdienen de reguliere debatten met de Minister-President naar aanleiding van bijeenkomsten van de Europese Raad.

Wie doet wat?

Op heel veel terreinen heeft samenwerking op Europees niveau duidelijk toegevoegde waarde ten opzichte van actie door de lidstaten afzonderlijk. Bijvoorbeeld als het gaat om het aanpakken van problemen die per definitie grensoverschrijdend van aard zijn, zoals het klimaatprobleem. Een puur nationaal antwoord heeft dan weinig zin; gezamenlijk zijn we beter in staat een ambitieus beleid te formuleren en daarmee ook daadwerkelijk een verschil te maken. Andere terreinen, zoals pensioenen, sociale zekerheid, fiscaliteit, cultuur, onderwijs en gezondheidszorg, behoren in hoofdzaak tot het nationale domein. Het Europese niveau heeft hier slechts een aanvullende rol te vervullen en dan uitdrukkelijk alleen dáár waar dat toegevoegde waarde heeft. Dit kan zijn door nationale beleidservaringen met elkaar te delen, of door onderlinge mobiliteit te bevorderen (denk bijvoorbeeld aan uitwisselingsprogramma's voor studenten), maar zonder onze nationale eigenheid, stelsels en verworvenheden aan te tasten.

Ook onder het gewijzigde verdrag zullen Brusselse bevoegdheden en bevoegdheden van de lidstaten op een groot aantal terreinen naast elkaar bestaan. Het is dan ook belangrijk om in een vroeg stadium van Europese beleidsvorming per onderwerp na te gaan of gemeenschappelijk optreden toegevoegde waarde heeft en, zo ja, welke vorm dat gemeenschappelijke optreden dan zou moeten hebben. Nieuwe voorstellen van de Europese Commissie worden daarom getoetst aan de principes van subsidiariteit en proportionaliteit.

In de eerste helft van 2007 heeft het kabinet voor deze toets een nieuwe opzet vastgesteld. Voor elk nieuw regelgevend voorstel wordt allereerst beoordeeld of het overeenkomt met de afgesproken bevoegdheidsverdeling. Is dat het geval, dan wordt vervolgens bekeken of het gestelde doel inderdaad het beste door actie op Europees niveau kan worden bereikt en hoe die actie er dan uit zou moeten zien. Tenslotte geeft het kabinet ook een eigen, meer politieke, beoordeling: vinden wij het wenselijk dat Europa zich – op dit moment en op de voorgestelde manier – met het onderwerp bezighoudt?

Door de toets nauwkeurig uit te voeren en af te sluiten met een helder eigen oordeel maakt het kabinet duidelijk welke politieke keuzes het maakt ten aanzien van Europees beleid. Het wordt zo al op een heel vroeg moment zichtbaar in welke voorgestelde nieuwe Europese regels we geen toegevoegde waarde zien. Maar omgekeerd wordt ook veel duidelijker voor welke onderwerpen het kabinet juist wél kiest voor een Europese aanpak.

De resultaten van de toets en de daarbij behorende argumentatie van het kabinet worden met de Eerste en Tweede Kamer gedeeld. Op die manier heeft het parlement de gelegenheid met het kabinet in debat te gaan over de gemaakte keuzes, op het moment dat de formele onderhandelingen in Brussel nog moeten beginnen. De door het kabinet uitgevoerde toets kan daarnaast wellicht behulpzaam zijn bij het formuleren van het eigen

subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel van het parlement. In het vorige hoofdstuk werd al aangegeven dat dit eigen oordeel van het parlement, indien het wordt gesteund door voldoende andere parlementen, met het gewijzigde verdrag aanzienlijk aan belang wint.

In het komende jaar zal verdere ervaring worden opgedaan met deze nieuwe benadering. Het kabinet zal vanzelfsprekend graag in gesprek blijven met de Eerste en Tweede Kamer om te zorgen dat het instrument zo relevant en bruikbaar mogelijk is.

3. Concreet Europa: nieuwe uitdagingen en werk in uitvoering

De verworvenheden van vijftig jaar Europese integratie worden, in een «oude» lidstaat als Nederland, wel eens als vanzelfsprekendheden beschouwd. Dat is jammer, want die verworvenheden zijn enorm. Vijftig jaar vrede en stabiliteit en voor elke Nederlander een niveau van welvaart, dat zonder Europa onhaalbaar zou zijn geweest. Hereniging met onze mede-Europeanen uit de landen in Midden- en Oost-Europa. Een vrije interne markt, die zorgt voor lage prijzen en een goede kwaliteit en beschikbaarheid van producten. Open grenzen, die het voor iedereen gemakkelijker maken in heel Europa te reizen, te wonen, te werken of te studeren. Een schonere leefomgeving in Nederland en in de rest van Europa. Een Europese munt, die niet alleen het reizen binnen Europa veraangenaamt, maar ook de handel in het eurogebied bevordert. En de opsomming zou nog veel verder uit te breiden zijn. We mogen ons van die verworvenheden best wat bewuster zijn.

Maar die verworvenheden betekenen niet dat er geen werk meer te doen zou zijn: Europa wordt geconfronteerd met nieuwe uitdagingen. In dit hoofdstuk staan we stil bij de onderwerpen klimaat en energie, asiel, migratie en grensbewaking en interne en externe veiligheid: grote, grensoverschrijdende en relatief nieuwe vraagstukken, die vragen om nieuwe, grensoverschrijdende en grote antwoorden. Nationaal beleid alleen, hoe ambitieus misschien ook, is onvoldoende om aan dergelijke uitdagingen het hoofd te bieden. Europese antwoorden zijn moeilijk te vinden. Het valt immers niet mee zeventwintig landen op één lijn te krijgen. Zeker niet wanneer het gaat om onderwerpen die direct ingrijpen in hoe mensen leven. Maar Europese antwoorden zijn wel noodzakelijk om daadwerkelijk verschil te kunnen maken en de problemen op te kunnen lossen.

Het kabinet vindt dan ook dat we op het gebied van klimaat- en energiebeleid en op de onderwerpen asiel, migratie, grensbewaking en veiligheid méér Europa nodig hebben. Natuurlijk niet onbegrensd: waar dat mogelijk en beter is zullen we zelf onze nationale keuzes willen blijven maken. Maar van omvattende en ambitieuze afspraken met een groot aantal landen wordt uiteindelijk iedereen beter.

Behalve aan de grote, nieuwe uitdagingen die op ons afkomen werken we in Europa natuurlijk gestaag door aan een veelheid van andere onderwerpen. In de bijlage wordt aan al deze onderwerpen aandacht besteed. Voor Nederland speciaal van belang zijn daarbij de versterking van de Europese concurrentiekracht, de interne markt en de verhoogde aandacht voor onderzoek en innovatie. Als open economie heeft Nederland immers baat bij een vrije markt waar iedereen gelijke kansen heeft. En innovatie en vrij verkeer van onderzoekers, wetenschappelijke kennis en nieuwe technologieën zijn voorwaarden om die kansen ook optimaal te kunnen benutten. Onderstaand wordt hierop nader ingegaan. Ten slotte wijst het

kabinet hier al vast op de komende evaluatie van de Europese begroting. Volgend jaar zal deze evaluatie veel van onze aandacht vragen.

Klimaat en energie

Het afgelopen jaar heeft Nederland zich, samen met onder meer het Verenigd Koninkrijk, hard gemaakt om tot een sterk Europees klimaat- en energiebeleid te komen. De Europese Commissie heeft in januari 2007 baanbrekend werk verricht met de presentatie van de mededelingen «De wereldwijde klimaatverandering beperken tot 2 graden Celsius» en «Een energiebeleid voor Europa». Het Duitse voorzitterschap is daar adequaat op ingesprongen en heeft de ambitieuze doelstellingen die daaruit voortvloeien overgenomen en weten vast te stellen tijdens de Europese Top in het voorjaar van 2007.

Klimaatbeleid kan niet wachten. We zijn het aan toekomstige generaties verplicht nu actie te ondernemen. De Europese Unie legt de lat dan ook hoog door in te zetten op een sterke economie waarin aanmerkelijk minder broeikasgassen worden uitgestoten en waarin tegelijkertijd efficiënter met energie wordt omgegaan. De doelstellingen, zowel voor de vermindering van de CO₂-uitstoot als voor energiebesparing en voor het aandeel van hernieuwbare energiebronnen en biobrandstoffen, zijn zonder meer ambitieus. Maar de ernst van het klimaatprobleem vraagt om ambitieus beleid. En door zo'n ambitieus beleid op Europees niveau te formuleren en serieus met zevenentwintig geïndustrialiseerde landen te werken aan de uitvoering van dat beleid versterken we onze positie in de wereld en kunnen we daadwerkelijk een verschil maken. Uiteindelijk zal het klimaatprobleem immers alleen op mondiale schaal kunnen worden opgelost. Een eensgezinde Europese Unie, geloofwaardig doordat ingrijpende interne maatregelen worden genomen, kan vanuit een solide basis alles op alles zetten om de mondiale onderhandelingen vlot te trekken.

Het is hierbij van groot belang de ontwikkelingsdimensie van klimaat en energie goed in het oog te houden. Klimaatverandering zal Afrika onevenredig zwaar treffen. Veel armen in ontwikkelingslanden hebben geen toegang tot energie. Ook op dit vlak dient het externe beleid van de Unie ambitie te tonen.

Voor Nederland heeft het kabinet ten aanzien van klimaat- en energiebeleid nog ambitieuzere doelstellingen geformuleerd dan die van de Europese Unie. En ook om die nationale doelstellingen te kunnen halen is een sterk Europees beleid onontbeerlijk. Als het bijvoorbeeld gaat om auto's en elektrische apparaten kunnen alleen op Europees niveau maatregelen worden genomen die de CO₂-uitstoot bij de bron aanpakken en daarmee de eerlijke concurrentieverhoudingen tussen de Europese lidstaten bewaken. Het verder verbeteren van het Europese emissiehandelssysteem en het verder ontwikkelen en invoeren van CO₂-afvang en -opslag («CCS») zijn voor Nederland belangrijke speerpunten.

Nederland wil in het klimaat- en energiebeleid voorop blijven lopen. Daarbij spreekt het vanzelf dat het kabinet tegelijk een scherp oog zal houden voor de Nederlandse belangen. Onderdeel hiervan is liberalisering van de gas- en elektriciteitsmarkt, waarbij Nederland prioriteit legt bij de volledige eigendomsontvlechting voor de landelijke netbeheerders in een productie- en distributiedeel en versterkte samenwerking tussen nationale toezichthouders en tussen landelijke netbeheerders.

Nederland vindt daarnaast een coherent en samenhangend extern energiebeleid belangrijk, waarbij aandacht uitgaat naar voorzieningszekerheid, verduurzaming en marktwerking. Nederland is een voorstander van energie-solidariteit. Maar een solidariteits-crisismechanisme moet marktconform zijn en geen verplichting voor strategische voorraden voorschrijven. De soevereiniteit over de nationale bodemschatten moet in eigen hand blijven.

Asiel, migratie en grensbewaking

Het kabinet hecht bijzonder belang aan de onderwerpen asiel, migratie en grensbewaking en ziet op dit vlak een belangrijke Europese toegevoegde waarde. Deze onderwerpen hebben een sterk grensoverschrijdend karakter en raken mensen rechtstreeks, niet in de laatste plaats omdat het gaat over wie op welke gronden wordt toegelaten tot de Europese Unie. Deze onderwerpen vragen om een alomvattende en doeltreffende Europese aanpak, waarin aandacht is voor de onderliggende oorzaken, voor belangrijke aspecten zoals capaciteitsopbouw, de bescherming van vluchtelingen en de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, alsook voor het beleid van toegang en toelating, grensbewaking, integratie en terugkeer. Hierbij dient de beleidscoherentie voor ontwikkeling steeds in acht genomen te worden.

Het kabinet zet zich ervoor in dat de Europese samenwerking op het gebied van asiel, migratie en grensbewaking in de komende tijd zal worden geïntensiveerd. Er zullen het komende jaar discussies gaan plaatsvinden over de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat uiterlijk eind 2010 moet leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen aan wie asiel of subsidiaire bescherming wordt verleend. Ook zal er worden gewerkt aan het vergemakkelijken van de praktische samenwerking tussen de nationale asieldiensten, de grensbewakingsdiensten en met Frontex.

Tegelijkertijd zullen in Europees verband gemeenschappelijke afspraken worden gemaakt over toegang, toelating, en rechten van verschillende groepen arbeidsmigranten. Daarbij staat het kabinet een benadering van migratie voor, waarbij de migratie ten goede komt aan alle betrokken partijen: lidstaat, land van herkomst en de migrant zelf. De beslissing over het aantal toe te laten arbeidsmigranten blijft daarbij een nationale bevoegdheid.

Interne en externe veiligheid

Vrij verkeer, integratie van markten en grenzenloze communicatie bieden alle burgers van de Europese Unie mogelijkheden, ook degenen met criminele of terroristische bedoelingen. Het waarborgen van de vrijheid en veiligheid van alle Europeanen is dan ook mede een gezamenlijke Europese verantwoordelijkheid geworden. Die verantwoordelijkheid uit zich in het verbeteren van de operationele samenwerking tussen politiediensten en justitiële autoriteiten. En vanzelfsprekend zijn er ook raakvlakken met andere beleidsterreinen, zoals asiel en migratie, in het bijzonder de grensbewaking en de bestrijding van illegale migratie. Van speciaal belang is de relatie met het externe beleid van de Europese Unie. Europa is immers geen eiland: instabiliteit in andere delen van de wereld kan direct van invloed zijn op de veiligheid van Europeanen. Interne veiligheid hangt dan ook nauw samen met externe veiligheid.

Gelukkig zijn alle lidstaten het erover eens dat een gezamenlijke aanpak en een intensieve samenwerking op veiligheidsgebied nodig zijn. In de afgelopen jaren zijn goede eerste stappen gezet. Zo zijn concrete resultaten geboekt bij terrorismebestrijding, drugs- en mensenhandel. Tegelijkertijd is de praktische en operationele politie- en justitie-samenwerking tussen de lidstaten en met Europol, Eurojust en Frontex verder uitgebouwd en verdiept.

De processen van samenwerking veranderen. Er is sprake van een nieuwe generatie samenwerkingsvormen. Deze beogen paal en perk te stellen aan belemmeringen van allerlei aard die de operationele samenwerking in de weg staan. Zo vervangt het systeem van het Verdrag van Prüm, dat voor alle EU-landen gaat gelden, de klassieke «vraag-antwoord» methode op het terrein van gegevensuitwisseling door rechtstreekse geautomatiseerde vergelijking van DNA-gegevens, vingerafdrukken en kentekens. Door de gekozen methodiek is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer minimaal, terwijl het rendement voor de opsporing substantieel is. Eerst wordt namelijk nagegaan of bijvoorbeeld een DNA-profiel in een ander land bekend is. Pas als dat het geval is, volgt een rechtshulpverzoek om de achterliggende persoonsgegevens te verkrijgen. Hiermee is een flinke stap gezet naar concretisering van het beschikbaarheidsbeginsel bij gegevensuitwisseling tussen handhavingsdiensten. In de komende periode zal dit beginsel verder moeten worden uitgewerkt, waarbij ook sprake dient te zijn van een – op deze nieuwe situatie afgestemd – gezamenlijk gegevensbeschermingsregime. Ook bij justitiële samenwerking is veel veranderd binnen de EU. Er zijn inmiddels meer instrumenten tot stand gekomen die nader uitwerking geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning, zowel voor de opsporingsfase als voor de fase van tenuitvoerlegging. Hiermee kan beter en sneller worden samengewerkt bij arrestatie, confiscatie en het verkrijgen van bewijs. In de komende jaren is het van belang de werking van deze instrumenten goed te evalueren en ze waar nodig aan te passen aan de behoeften.

In de toekomst zal de Europese Unie zich ook op nieuwe uitdagingen moeten richten. Daarbij kan over bepaalde onderwerpen ook gezamenlijke Europese normstelling tot stand komen, zoals kortgeleden over racisme en xenofobie. In de nabije toekomst zal de in het aangepaste verdrag voorziene besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid het mogelijk maken sneller tot resultaten te komen, terwijl het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement de democratische legitimiteit van de besluitvorming op dit terrein versterkt.

In internationaal verband heeft de Europese Unie onverminderd aandacht voor het belang van een gezamenlijke aanpak van het internationaal terrorisme. Bijvoorbeeld in contacten en overleg met relevante landen en organisaties en door het bieden van technische assistentie.

Het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) stelt de Europese Unie daarnaast in staat daadwerkelijk in te grijpen bij (dreigende) crisissituaties in het buitenland. De Unie beschikt met het EVDB over militaire middelen om de situatie in crisisgebieden te stabiliseren, maar ook over civiele middelen (politie, civiele bescherming, rechters) om te helpen bij wederopbouw in landen die door een conflict zijn getroffen. Sinds begin 2005 heeft de Europese Unie twaalf EVDB-missies ondernomen. Dit jaar staan twee nieuwe missies op stapel: in Kosovo zal een missie zich toeleggen op opbouw van de politie en de rechtsstaat, in

Afghanistan zal de Europese Unie een bijdrage leveren aan de opbouw van de politie.

Het kabinet vindt goede internationale samenwerking om vrede, veiligheid en stabiliteit in de wereld te bevorderen heel belangrijk. Nederland neemt dan ook actief deel aan de civiele en militaire missies. Samenwerking met andere relevante organisaties als de Verenigde Naties en de NAVO is daarbij voor het kabinet van groot belang.

In de komende periode zal het kabinet zich er in Europa actief voor inzetten het gezamenlijke veiligheidsbeleid, zowel intern als extern, verder te ontwikkelen.

Versterking van de Europese concurrentiekracht

Burgers verwachten van de Europese Unie een bijdrage aan groei en werkgelegenheid. De Unie slaagt hier steeds beter in door de in 2005 herziene Lissabon-strategie. De doelstellingen van 60% vrouwenparticipatie en 50% ouderenparticipatie in 2010 komen bijvoorbeeld binnen bereik. Een voortdurende inspanning blijft noodzakelijk om de Europese economieën bij de tijd te houden. De lidstaten zijn daarbij zelf verantwoordelijk voor hun prestaties, maar kunnen van elkaar leren. Op EU-niveau worden de nationale inspanningen om het concurrentievermogen te vergroten aangevuld via de interne markt en met inspanningen op het gebied van onderzoek en innovatie. Deze inspanningen gaan samen met afspraken op sociaal terrein, die zowel de Europese dynamiek bevorderen, bijvoorbeeld door het vrije verkeer van personen te faciliteren, als ongewenste concurrentie op sociaal terrein voorkomen.

Een goed functionerende interne markt is essentieel voor de Europese concurrentiekracht en daarmee voor groei en werkgelegenheid. Een sterke interne markt stimuleert niet alleen concurrentie tussen Europese bedrijven, een dynamische thuismarkt is ook belangrijk voor de prestaties van Europese bedrijven op de wereldmarkt.

In de afgelopen decennia zijn er op het gebied van de interne markt grote stappen gezet. Maar de interne markt is nooit «af». Er zijn nog grote voordelen te behalen door verdere integratie van markten binnen Europa. De Europese Commissie zal binnenkort het eindrapport van een groot-schalige interne markt-evaluatie presenteren. Die evaluatie heeft als belangrijkste doel erachter te komen waar en hoe de werking in praktijk van huidige interne markt-regelgeving kan worden verbeterd en op welke terreinen aanvullende Europese actie de interne markt nog verder kan versterken.

Het kabinet ziet dit rapport met grote belangstelling tegemoet. Door het karakter van onze economie hebben Nederland en de Nederlanders altijd in hoge mate kunnen profiteren van de economische integratie van Europa. Verdere vervolmaking van de interne markt is dan ook voor ons land van wezenlijk belang.

Ook meer aandacht voor innovatie en onderzoek is noodzakelijk om de concurrentiepositie van Europa, en daarmee die van Nederland, te versterken. Wil Europa aansluiting houden bij de meest welvarende landen en regio's in de wereld en de Europese wensen op terreinen van energie, klimaat en sociale zekerheid betaalbaar houden, dan is versterking onontbeerlijk. Europa dient hiermee ook op langere termijn

aantrekkelijk te blijven voor studenten en onderzoekers en als vestigingsplaats voor zowel Europese als niet-Europese (transnationale) bedrijven. De versterking van onderzoek en innovatie in Europa draagt ook in grote mate bij aan het vinden van oplossingen voor mondiale uitdagingen, zoals klimaatverandering of verspreiding van infectieziektes. Het draagvlak onder de bevolking in Europa én in Nederland voor een Europese rol op het gebied van onderzoek en innovatie is dan ook groot.

Op het gebied van onderzoek en innovatie is in de afgelopen periode een aantal initiatieven genomen die in het komende jaar verder uitgewerkt en bediscussieerd zullen worden, zoals de innovatiestrategie, de mid-term review industriebeleid, het Europees Instituut voor Technologie en het Groenboek Europese Onderzoeksruimte. Ook zijn dit voorjaar het Concurrentiekrachten Innovatieprogramma en het Zevende Kaderprogramma voor onderzoek en technologie-ontwikkeling gestart. Nieuwe onderdelen van het kaderprogramma richten zich zowel op versterking van fundamenteel onderzoek, door oprichting van een Europese onderzoeksraad, als op versterking van de publiek-private samenwerking op onderzoeksgebied. Over een viertal zogenaamde gezamenlijke technologie-initiatieven, gericht op versterking van de publiek-private samenwerking in Europa, zal de raad nog dit jaar beslissen. Het kabinet juicht de toegenomen aandacht voor innovatie en onderzoek van harte toe en zal zich bij de verdere vormgeving en uitvoering van de verschillende initiatieven dan ook enthousiast en constructief opstellen.

Begrotingsevaluatie

De beleidsprioriteiten van de Europese Unie moeten ook in de EU-begroting tot uitdrukking komen. Volgens afspraak zal in 2008–2009 een begrotingsevaluatie («review») plaatsvinden om zowel de uitgaven als de inkomsten van de EU-begroting op een moderne leest te schoeien. Het feitelijke startschot van de evaluatie wordt gegeven met de presentatie van een «issues paper». Dit markeert het begin van een breed consultatieproces, dat tot medio 2008 zal doorlopen.

De evaluatie van de Europese begroting biedt volgens het kabinet een kans om in kaart te brengen hoe zowel de uitgavenkant als de inkomstenkant van de begroting toekomstbestendig kan worden gemaakt. De Nederlandse inzet zal er dan ook op zijn gericht met de evaluatie een grondige discussie te voeren over het in de loop der jaren ontstane beleidsprogramma van de Unie en de daarbij behorende begroting. Het kabinet zal in het komende jaar het Nederlandse standpunt ten aanzien van de begrotingsevaluatie uitwerken om zodoende in een vroeg stadium effectief te kunnen opereren.

Voorkomen moet worden dat de begrotingsevaluatie een voorschot neemt op de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven voor de periode 2014 – 2020, die rond 2011 van start zullen gaan. Het debat zou niet direct over geld of over de verdeling daarvan tussen lidstaten moeten gaan, maar zich met name moeten richten op de inhoud van beleid en de (noodzakelijke) hervormingen daarvan. De uitkomsten van de begrotingsevaluatie zullen uiteraard een weerspiegeling vinden in de voorstellen van de Commissie voor de volgende Financiële Perspectieven. In die zin zal de begrotingsevaluatie van groot belang zijn niet alleen voor de beleidsmatige, maar ook voor de financiële keuzes en ontwikkelingen in de komende jaren. De verwachte financiële implicaties van beleidsvoorstellen zullen daarom worden meegewogen in de standpuntbepaling.

4. Europa en de buren

Europa heeft baat bij een goede verstandhouding met al haar buren. De Europese Unie investeert dan ook in een op maat gesneden samenwerking met de buurlanden: Wit-Rusland is immers geen Turkije, Noorwegen geen Oekraïne. Afhankelijk van de situatie kan de samenwerking variëren van hulp bij de opbouw van een democratische rechtsstaat, via bijna volledige economische integratie tot een daadwerkelijk perspectief op toetreding. De Europese Unie beschikt daarvoor over verschillende instrumenten.

Met Turkije en Kroatië is een proces van toetredingsonderhandelingen gestart. Daarnaast is afgesproken dat naast Kroatië ook de overige landen van de Westelijke Balkan op termijn tot de Unie zullen kunnen toetreden. Op dit moment zijn er geen andere landen met een dergelijk perspectief. Net zoals de meeste Europese partners vindt het kabinet echter dat een goede en nauwe relatie met een buurland voor beide buren grote voordelen kan opleveren, ook zonder dat verwachtingen worden gewekt over een eventueel toekomstig lidmaatschap van de Unie. In de komende periode zal het kabinet verdere ideeën ontwikkelen over mogelijke nieuwe vormen van samenwerking met specifieke buurlanden.

Uitbreiding

De uitbreiding van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), in zekere zin de voorganger van de Europese Unie, begon op 1 januari 1973 toen het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken zich voegden bij de groep van zes landen die de EEG in 1957 hadden opgericht. Nederland was één van die landen. Sindsdien heeft de Unie zich in verschillende rondes verder uitgebreid, met als meest recente uitbreidingsrondes die van 2004 en 2007. Hiermee konden de landen van Midden-Europa definitief hun Koude Oorlog-verleden afsluiten en vooruitkijken naar een toekomst in een Unie die al meer dan vijftig jaar bijdraagt aan vrede, stabiliteit, democratie en welvaart in haar lidstaten. Op dit moment zijn bijna alle West- en Midden-Europese landen verenigd in de Unie. Noorwegen, IJsland en Zwitserland kozen er voor niet toe te treden tot de Europese Unie. In de praktijk zijn zij echter, via verschillende arrangementen, nauw met de Unie verbonden in hechte samenwerkingsverbanden.

Sinds de toetreding van Roemenië en Bulgarije worden de landen van de Westelijke Balkan, die kunnen toetreden tot de Europese Unie wanneer zij volledig aan de gestelde voorwaarden voldoen, geheel omsloten door lidstaten van de Unie. Deze landen bepalen zelf het tempo van hun toenadering tot de Unie door te voldoen aan gestelde criteria en door gemaakte afspraken na te komen. Concrete maatregelen op het terrein van visafacilitatie, economische hervorming en regionale samenwerking blijven daarbij van groot belang. Voor een aantal landen behoort bovendien ook de samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal (ICTY) tot de criteria.

Daarnaast onderhandelt de Europese Unie met Turkije over het lidmaatschap. Deze onderhandelingen zijn een belangrijke steun in de rug voor het proces van politieke en economische hervormingen in Turkije. Gezien de omvang en het karakter van Turkije zullen deze onderhandelingen echter complexer en langduriger zijn dan die met de landen van de Westelijke Balkan.

Het kabinet zal er strikt op blijven toezien dat bij het proces van verdere uitbreiding kandidaat-lidstaten volledig aan alle gestelde criteria voldoen voordat een volgende stap kan worden gezet. De aandacht zal daarbij vooral uitgaan naar de politieke criteria. Die gaan bijvoorbeeld over democratie, rechtsstaat, mensenrechten en rechten van minderheden, corruptie en bestrijding van georganiseerde misdaad. Eén van de lessen uit eerdere uitbreidingen is immers dat een toetredingsproces onbedoeld een zeker automatisch momentum kan krijgen. En als er eenmaal een concrete datum voor toetreding van een land op tafel ligt, bestaan er weinig mogelijkheden en politieke wil meer om het land op deze terreinen aan te spreken. Voor de eerste maal wordt nu bij een tweetal reeds toegetreden lidstaten, Roemenië en Bulgarije, via een monitorings-systeem nauwgezet oog gehouden op de noodzakelijke voortgang met betrekking tot onderwerpen als corruptiebestrijding. Maar een dergelijke situatie moet in de toekomst worden voorkomen. Naast een interne markt is de Europese Unie een gemeenschap die staat voor bepaalde normen en waarden. Wie lid wil worden dient dan ook van tevoren onomstotelijk duidelijk maken volledig achter deze normen en waarden te staan; anders kan toetreding niet aan de orde zijn.

In december 2006 heeft de Europese Unie goede afspraken gemaakt over hoe we in de toekomst zullen omgaan met verdere uitbreiding. Het is nu van belang erop toe te zien dat deze afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen. Het kabinet ziet hierin voor Nederland een belangrijke rol. Dankzij de Nederlandse inzet zullen in het gewijzigde verdrag de toetredingscriteria een zichtbare plaats krijgen om het belang ervan te benadrukken. Daarnaast wil het kabinet blijven bijdragen aan verdere verbetering van de kwaliteit van het uitbreidingsproces, door dit proces objectiever en transparanter te maken. Samen met een strikt toezicht op volledige naleving van de criteria en heldere communicatie over het uitbreidingsproces, is dit een voorwaarde voor het behoud van publieke steun voor verdere uitbreiding van de Europese Unie.

Nabuurschapsbeleid

Het Europees Nabuurschapsbeleid werd in 2004 door de Europese Unie vastgesteld om te voorkomen dat na de grote uitbreiding van de Unie in 2004 nieuwe scheidslijnen tussen Midden- en Oost-Europa zouden ontstaan. Behalve op de oosterburen is het Nabuurschapsbeleid overigens ook van toepassing op de zuidelijke buurlanden van de Unie. De Europese Unie heeft belang bij stabiele buurlanden met goed bestuur en een sterke economische ontwikkeling; het Nabuurschapsbeleid is uitdrukkelijk niet bedoeld als voorportaal voor een lidmaatschap van de Unie.

Ondanks de positieve ontwikkelingen in de buurlanden op het gebied van politieke en economische hervormingen, bestaan er in deze landen nog grote problemen, waaronder armoede, werkloosheid, corruptie en zwak bestuur. De Europese Unie zal de buurlanden aanmoedigen door te gaan met politieke en economische hervormingen en hen daarbij politiek en financieel ondersteunen. Voor de periode 2007–2013 is daarvoor een bedrag van 11,2 miljard euro gereserveerd. Recente initiatieven om de betrekkingen met de buurlanden te intensiveren liggen op het vlak van economische integratie, verbeterde mobiliteit en grensbeheer en regionale en politieke samenwerking. Deze plannen zullen in 2007 en 2008 verder worden uitgewerkt en uitgevoerd. Het Nabuurschapsbeleid biedt

op deze manier voldoende mogelijkheden om de banden tussen de Unie en de buren de komende tijd verder uit te werken en aan te halen.

Partenariaat

Het voortgaande debat over de grenzen van de Unie noopt ook tot nadenken over eventuele nieuwe samenwerkingsvormen met specifieke buurlanden. In het regeerakkoord hebben we in dit kader verwezen naar een mogelijk «partenariaat». Deze verwijzing komt voort uit de wens om, zodra de mogelijkheden binnen het Europees Nabuurschapsbeleid voor het versterken van de relatie met de Unie volledig zijn benut, betrokken landen nog iets extra's aan te kunnen bieden. Een partenariaat zou een mogelijkheid kunnen zijn voor een speciale relatie met de Europese Unie, die verder gaat dan het Europees Nabuurschapsbeleid, maar overigens evenmin als het Nabuurschapsbeleid vooruitloopt op een lidmaatschap.

Een partenariaat zou zich in eerste instantie moeten richten op de Europese buren van de Unie, die in theorie de mogelijkheid hebben om ooit het Unie-lidmaatschap aan te vragen maar die op dit moment geen uitzicht hebben op toetreding. In concrete termen gaat het dan om Wit-Rusland, Oekraïne, Moldavië en de landen van de Kaukasus. Een partenariaat zou daarnaast een alternatief kunnen zijn voor kandidaat-lidstaten die niet aan de toetredingscriteria kunnen of willen voldoen of om andere redenen afzien van voortzetting van de toetredingsonderhandelingen.

Op dit moment zijn er overigens in de genoemde categorieën geen landen die direct voor een dergelijke statusvorm in aanmerking zouden kunnen komen. Het idee zal de komende tijd door het kabinet verder worden uitgewerkt en op haalbaarheid worden getoetst. Hierbij zal onder meer worden gezien of de opzet van de samenwerking met landen als Noorwegen (in het kader van de Europese Economische Ruimte) en Zwitserland aanknopingspunten voor verdere gedachtevorming biedt. Deze landen hebben de Europese wet- en regelgeving vrijwel geheel overgenomen en zijn daardoor praktisch volledig geïntegreerd in de Unie, zonder vertegenwoordigd te zijn in de instellingen en deel te nemen aan de besluitvorming. Daarnaast zal worden gezocht naar raakvlakken met gedachten over nieuwe samenwerkingsvormen die in enkele andere lidstaten leven, zoals het Franse idee voor de vorming van een Mediterrane Unie.

5. Europa en de wereld

Europa is zowel politiek als economisch een grote speler op het wereldtoneel. Europa volgt de ontwikkelingen in de wereld dan ook op de voet, stelt zich betrokken en actief op en probeert waar mogelijk bij te dragen aan het oplossen van problemen en het verbeteren van leefomstandigheden van mensen. In het herziene verdrag zal worden vastgelegd dat de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie voor het Buitenlands Beleid ook vice-president van de Commissie zal zijn en het overleg van de lidstaten over het buitenlandse beleid zal voorzitten. Daarmee kan de slagvaardigheid van het Europese buitenlandse beleid worden vergroot.

Nederland, van oudsher sterk internationaal gericht, hecht grote waarde aan het buitenlandse beleid van de Unie. En Nederland speelt een actieve rol bij de totstandkoming en uitvoering van dat beleid.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de Unie de transatlantische relaties onderhoudt en verder uitbouwt. Samenwerking tussen de Unie en de NAVO is daarbij essentieel. Intensivering van de samenwerking met de NAVO is ook van groot belang in Afghanistan. De Europese betrokkenheid bij Pakistan en Iran, als buurlanden van Afghanistan, moet worden versterkt.

En ook in Afrika moet Europa een actieve rol spelen; vooral zal de Unie nauw betrokken moeten blijven bij het moeizame vredesproces in Soedan. Overigens is de EU-Afrika Top in december 2007 één van de prioriteiten van het Portugese voorzitterschap.

In Europa zelf zal de Unie waarschijnlijk de zware taak op zich nemen om, na een Veiligheidsraadsresolutie en eventuele onafhankelijkheid, Kosovo te ondersteunen op weg naar de vorming van een stabiele, democratische staat, waarin bijzondere aandacht wordt gegeven aan de bescherming van de rechten van minderheden.

In algemene zin ten slotte vindt het kabinet het van groot belang dat mensenrechten een prominente plaats blijven innemen in het Europese buitenlands beleid.

Voorts wenst het kabinet dat Europa een voortrekkersrol blijft spelen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Minder verspilling en minder overlapping, meer samenwerking en een grotere effectiviteit: aan de verdere uitwerking van de recente afspraken daarover zal Nederland actief meewerken.

Tenslotte heeft Europa een bijzondere verantwoordelijkheid, zo vindt het kabinet, ten aanzien van het Midden-Oosten en Rusland. Actieve en intensieve Europese betrokkenheid bij deze onderwerpen kan helpen negatieve ontwikkelingen ten goede te keren of geschaad vertrouwen te herstellen. Onderstaand wordt hierop kort nader ingegaan.

Ontwikkelingssamenwerking in Europees kader

In de laatste jaren is de Europese Unie voor ontwikkelingssamenwerking een belangrijker kader geworden. Met de Europese Consensus (december 2005) is er nu voor ontwikkelingssamenwerking een duidelijk beleidskader, gebaseerd op de MDG's, waarbinnen lidstaten en Commissie op een meer complementaire wijze kunnen samenwerken. De Unie wil via een Gedragscode voor werkverdeling en complementariteit (mei 2007) handen en voeten geven aan de eigen implementatie van de Parijse agenda inzake harmonisatie en «alignment». De EU-lidstaten hebben de afspraak gemaakt om in 2015 tenminste 0,7 procent van het BNI te besteden aan ontwikkelingssamenwerking. Dat maakt het des te noodzakelijker de eigen donorarchitectuur in lijn te brengen met de Parijse Verklaring. De effectiviteit van de hulp van de Commissie lijkt toe te nemen en is nu gebundeld in het Instrument voor Ontwikkelingshulp en het Europese Ontwikkelingsfonds. Er is meer en meer sprake van gemeenschappelijke programmering tussen de Commissie en de lidstaten, zowel in het veld als in Brussel. Het komende jaar zal Nederland zich samen met de Commissie en de andere lidstaten inzetten om de nieuwe manier van samenwerken tot een succes te maken.

Centraal in de benadering van de regering staat het belang van *beleidscoherentie voor ontwikkeling*. Nederland heeft er veel aan bijgedragen dit onderwerp op de Brusselse agenda te zetten. Het is nu zaak aan de hand van een «rollend» werkprogramma invulling te geven aan concrete coherentiedossiers zoals bijvoorbeeld op het gebied van handel (Doha-ronde maar ook de Economische Partnerschapsakkoorden met

APS-landen en preferentiële oorsprongsregels), veiligheid (onder andere fragiele staten), migratie, klimaat, energie, landbouw en visserij.

Midden-Oosten

De Europese Unie moet zich actief blijven inzetten voor een duurzame vrede tussen Israël en de Palestijnen. Het doel blijft een twee-staten oplossing, waarbij Israël en een onafhankelijke Palestijnse staat in vrede en veiligheid naast elkaar leven. Naast de diplomatieke inspanningen in het kader van het zogenaamde «Kwartet» (Europese Unie, Verenigde Staten, Rusland en Verenigde Naties) draagt de Unie waar mogelijk actief bij aan vertrouwenwekkende maatregelen, die het huidige negatieve tij kunnen keren. Een vergroot vertrouwen tussen beide partijen kan immers bijdragen aan hervatting van het vredesproces.

De Europese Unie ondersteunt het vredesinitiatief van de Arabische Liga, dat de basis kan vormen voor een duurzame vrede tussen Israël en de bredere regio. De Unie staat klaar om samen te werken met een Palestijnse regering die voldoet aan de Kwartet-voorwaarden, onder andere op het gebied van bestuursopbouw. De Europese Unie is de grootste donor van humanitaire hulp aan de Palestijnen.

Voor vrede en veiligheid in de regio blijft steun van de Europese Unie aan Libanon eveneens noodzakelijk. De Europese Unie zet zich in voor het bevorderen van een democratische, soevereine en stabiele Libanese staat en steunt daarin de huidige Libanese regering. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het leveren van financiële en technische assistentie aan de Libanese regering voor de wederopbouw en het verlenen van humanitaire hulp.

Rusland

Rusland speelt een prominente rol in de internationale betrekkingen. Ook in Europees kader wordt regelmatig gesproken over interne ontwikkelingen in Rusland, de relatie van Rusland met andere landen en de strategische inzet voor de betrekkingen tussen de Europese Unie en Rusland.

Als permanent lid van de Veiligheidsraad is Rusland een belangrijke factor, met name wanneer het over Kosovo en Iran gaat. Rusland heeft daarnaast veel invloed in de omringende landen. Onderwerpen als de energieleveranties via Wit-Rusland en Oekraïne of de zogenaamde «bevroren conflicten» in Moldavië (Transdnjestrië) en Georgië (Abchazië en Zuid-Ossetië) zijn niet goed te bespreken zonder daarbij terdege rekening te houden met de Russische positie.

Het afgelopen jaar heeft Rusland zich een aantal malen afgezet tegen het Westen. Ook worden bilaterale meningsverschillen met EU-lidstaten door Rusland hoog opgespeeld.

Dit alles vraagt van de Europese Unie een eensgezinde benadering van Rusland, waarbij Rusland telkens wordt gewezen op zijn verantwoordelijkheden als belangrijke speler in de wereld. Het kabinet maakt zich hard voor een constructief-kritisch engagement met Rusland.

Nawoord

Nieuwe vragen en nieuwe uitdagingen dienen zich met regelmaat aan; wat gisteren geen onderwerp van gesprek was, staat vandaag hoog op de agenda. Een «Staat van de Unie» is dan ook niet anders dan precies dat: een bestandsopname van hoe wij op dit moment aankijken tegen de grote

Europese vraagstukken, waar wij de prioriteiten leggen en welke keuzes we daarover maken.

De hoofdlijnen zijn niettemin duidelijk. Het kabinet kiest voor een actieve, toekomstgerichte, ambitieuze en constructieve rol in Europa, in de vaste overtuiging dat de toekomst van Nederland en de Nederlanders in een sterk Europa moet liggen. Vanzelfsprekend verliezen we daarbij onze eigen nationale belangen niet uit het oog en zullen we ons, waar nodig, kritisch opstellen.

Het kabinet ziet ernaar uit over het beleid ten opzichte van Europa bij voortduring met het parlement en de samenleving in gesprek te blijven.