

Vergaderjaar 2010–2011

32 502

Staat van de Europese Unie 2010–2011

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 september 2010

Met genoegen bied ik u hierbij de Staat van de Europese Unie 2010–2011 met bijlage aan.

De Staat van de Europese Unie beschrijft de Europese agenda voor het lopende Belgische en daaropvolgende Hongaarse EU-voorzitterschap. Daarbij concentreert het eerste deel zich op een aantal voor Nederland prioritaire thema's uit de Europese beleidsagenda.

De bijlage geeft zoals te doen gebruikelijk een terugblik op de werkzaamheden van de Raad gedurende de achterliggende twee EU-voorzitterschappen (het Zweedse en het Spaanse) alsook een vooruitblik op het lopende en komende voorzitterschap. Eveneens opgenomen in de bijlage is een overzicht van BNC-fiches, de stand van de implementatie van Europese regelgeving, tabellen en een lijst van afkortingen.

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

INHOUDSOPGAVE

	blz.
Inleiding	3
Een concurrerend Europa dat zorgt voor duurzame groei en banen	4
Kansen grijpen binnen het draagvlak van de aarde	6
Strikt maar eerlijk	7
<i>Asiel en migratie</i>	7
<i>Uitbreiding</i>	8
<i>Vrijheid, veiligheid en recht</i>	9
Investeren in goede burens, verre vrienden en wereldwijde veiligheid	9
Europa: geen reclame, maar eerlijke communicatie	11

STAAT VAN DE UNIE 2010–2011, EUROPA UIT DE STEIGERS

Inleiding

De titel van de twaalfde Staat van de Europese Unie (hierna ook: de Staat) die voor u ligt, is een toespeeling op diverse beleidsnotities die het kabinet in de jaren '90 en 2000 uitbracht met titels als «*bouwen aan Europa*», «*verder bouwen aan Europa*» en «*Europa in de steigers*». Nu het Verdrag van Lissabon in werking is getreden, wil het kabinet met de titel van deze Staat benadrukken dat we ons tenminste een aantal jaren verre moeten houden van institutionele vergezichten. Nu de steigers kunnen worden afgebroken, moeten we ons concentreren op de vraag hoe Europa – als vierde bestuurslaag – burgers, bedrijven en bestuurders verder kan helpen bij het aanpakken van grote grensoverschrijdende uitdagingen en actuele problemen. Afhankelijk van het onderwerp zal de Unie verschillende rollen hebben: een leidende rol zoals bij de financiële crisis; een aanjagende rol gekoppeld aan een eigen verantwoordelijkheid voor de lidstaten, zoals bij de Europa 2020-strategie voor groei en banen; een aanvullende rol, bijvoorbeeld op het terrein van cultuur; of geen rol omdat de beoogde doelen voldoende door de lidstaten zelf op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt.

Het is goed om de functie van de Staat van de Europese Unie in de hele keten van informatieverschaffing aan uw Kamer hier nog eens te markeren. Met de Staat, en dan met name het eerste hoofdstuk, beoogt het kabinet een geïntegreerde visie op hoofdlijnen voor het Nederlandse Europabeleid neer te zetten. Daarnaast geeft het kabinet jaarlijks in het voorjaar een appreciatie van het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie, waarover vervolgens met uw Kamer wordt gedebatteerd. Ook vindt er een structurele dialoog plaats tussen uw Kamer en het kabinet over de werkzaamheden in de verschillende vakraden. Deze dialoog vindt plaats zowel op strategisch niveau – bijvoorbeeld naar aanleiding van een mededeling van de Commissie – als ten aanzien van afzonderlijke specifieke Commissievoorstellen (BNC-fiches). Het Algemeen Overleg tussen de verschillende parlementaire commissies en de beleidsverantwoordelijke minister is daarvoor het gebruikelijke format.

Onlangs is ons vanuit de Eerste Kamer het verzoek toegegaan tot herbezinning op de huidige formule van de Staat en tot het onderzoeken van betere aansluiting van de Staat bij de later te verschijnen appreciatie van het werkprogramma van de Commissie¹. Het kabinet erkent de opportuniteit van de vraag maar wil de reactie daarop overlaten aan een nieuw kabinet. Daarbij zal naar ons oordeel ook zwaar moeten wegen wat de opvatting van de Tweede Kamer is, temeer daar deze traditioneel in het najaar een debat wijdt aan deze Staat waaraan ook de Nederlandse leden van het Europees Parlement deelnemen.

Hoofdstuk 1 van de voorliggende editie van de Staat is gestructureerd langs de lijnen van de brief die het kabinet februari jongstleden stuurde aan Commissievoorzitter Barroso ten tijde van diens aantreden². Daarin werd de volgende «vierslag» gemaakt;

- een concurrerend Europa dat zorgt voor duurzame groei en banen;
- kansen grijpen binnen de draagkracht van de aarde;
- strikt maar eerlijk;
- investeren in goede burens, verre vrienden en wereldwijde veiligheid.

¹ Brief van de Eerste Kamer d.d. 20 juni 2010 (kenmerk: 146564U).

² Kamerstuk 21 501-20, nr. 465, d.d. 19-2-2010.

Dit hoofdstuk zal ook enkele woorden wijden aan de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid en het maatschappelijk middenveld in breedste zin voor het maatschappelijk draagvlak in Nederland voor Europa.

Hoofdstuk 2 van de Staat behelst zoals gebruikelijk een overzicht van werkzaamheden in de verschillende Raadsformaties onder de afgelopen twee voorzitterschappen alsook een vooruitblik op beleid in voorbereiding van het huidige en inkomende voorzitterschap.

Hoewel de steigers rond Europa weg kunnen, is het zeker zo dat het Verdrag van Lissabon wijzigingen in het functioneren van Brussel met zich heeft meegebracht, als gevolg van de introductie van nieuwe spelers en structuren – waaronder de vaste voorzitter van de Europese Raad, de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid en de Europese diplomatieke dienst (EDEO) – en van nieuwe bevoegdheden voor bestaande instellingen. Het is goed om daar op een geschikt moment met het parlement over te spreken. Het kabinet acht het – 10 maanden na het inwerkingtreden van het Verdrag van Lissabon – evenwel nog te vroeg om daarover nu al tot een verstandig oordeel te komen.

Een concurrerend Europa dat zorgt voor duurzame groei en banen

Vóór alles blijft de prioriteit voor Europa liggen bij het herstel van de economische groei en werkgelegenheid en het weer gezond maken van de door de crisis ernstig verzwakte overheidsfinanciën van de lidstaten. Een overgrote meerderheid van de lidstaten, waaronder Nederland, bevindt zich momenteel in de buitensporig tekortprocedure. Al deze lidstaten moeten blijven werken aan het terugdringen van hun begrotings-tekorten. Bij soberheid op nationaal niveau past ook een voorbeeldrol voor de begroting van de Unie zelf. Het kabinet zal daarom nog kritischer dan anders kijken naar de diverse uitgavenposten van de Unie-begroting. Die kritische blik was ook de reden om in juli niet in te stemmen met de Raadsopinie over de begroting 2011 en om pas in te stemmen met het oprichtingsbesluit van de EDEO nadat de Hoge Vertegenwoordiger uiteindelijk bereid was om een inschatting te geven van de kosten van haar dienst.

De situatie rond Griekenland heeft aangetoond hoe onderling verweven onze economieën zijn en hoe kwetsbaar de euro kan zijn voor ontsprekende overheidsfinanciën, zelfs in een economisch relatief kleine EMU-lidstaat als Griekenland. Wat begon in oktober 2009 als een forse opwaartse aanpassing van het Griekse overheidstekort (mede als gevolg van onjuiste statistieken) groeide uit tot een situatie met grote risico's voor de financiële stabiliteit in het hele eurogebied. Mede door het besluit tot een leningenpakket voor Griekenland en het besluit tot een omvangrijk stabiliseringsmechanisme voor het eurogebied is de stabiliteit van de EMU gewaarborgd. Voor de middellange termijn is het van belang dat het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) beter wordt nageleefd en wordt versterkt. De door de voorzitter van de Europese Raad voorgezeten werkgroep (de *taskforce* Van Rompuy) verricht hier naar het oordeel van het kabinet goed werk, dat zich snel moet vertalen in concrete voorstellen over versterking van zowel de preventieve als correctieve arm van het Pact. De crisis heeft ook laten zien dat het macro-economisch toezicht tot dusver te veel gefocust is geweest op de overheidstekorten. Macro-economische onevenwichtigheden hebben niet de aandacht gekregen die zij verdienen, terwijl zij wel tot instabiliteit kunnen bijdragen. Het kabinet steunt dan ook

de Commissievoorstellen om te komen tot een verbreding van het economisch toezicht. Concreet zal dit tot uiting komen in een procedure voor buitensporige onevenwichtigheden. Hiermee ontstaat een raamwerk dat zowel de overheidsfinanciën, de onevenwichtigheden als het duurzame groeibevorderende beleid van de Europa 2020-strategie omvat.

Structurele economische groei en nationale begrotingsposities zijn nauw met elkaar verweven. Daarom zullen de Europa 2020-strategie en het proces van verbetering van nationale begrotingsposities in onderlinge samenhang worden gezien. Het kabinet verwelkomt de idee van een «Europees semester» waarbij lidstaten in het voorjaar gelijktijdig hun nationale hervormingsplannen in het kader van de Europa 2020-strategie en hun stabiliteitsprogramma's in het kader van het SGP indienen. Dit zal leiden tot betere onderlinge coördinatie en het leggen van dwarsverbanden tussen nationaal begrotingsbeleid en hervormingen op het vlak van de economische structuur. Het Europese semester zal de Commissie en de lidstaten beter in staat stellen elkaar de maat te nemen bij het beoordelen van nationale inspanningen.

Parallel hieraan moeten we voortvarend werken aan de diverse regelgevende voorstellen voor de financiële sector die al zijn gedaan en die binnenkort nog zullen worden uitgebracht. Immers, een sterke en stabiele financiële sector is een noodzakelijke voorwaarde voor duurzame economische groei. De onlangs uitgevoerde stresstests van systeembanken in de lidstaten tonen aan hoe belangrijk het is om regels te stellen aan het hebben van dekking met gezond kapitaal. Het kabinet ziet uit naar het aannemen dit najaar van het pakket aan toezichtmaatregelen voor de financiële sector.

Bij alle pogingen om een volgende crisis te voorkomen dan wel de potentiële gevolgen daarvan te mitigeren, mag de blijvende noodzaak niet worden vergeten het groeivermogen van de Europese economie te verbeteren. De Europa 2020-strategie formuleert daartoe een aantal hoofddoelen en thematische «vlaggenschepen». Het is daarbij van belang dat lidstaten zich committeren aan een vergaande modernisering van hun economieën om het groeivermogen te versterken en om economische onevenwichtigheden aan te pakken. De lidstaten zullen ook hun arbeidsmarkten moeten hervormen.

Op tal van vlakken kan de Unie ook bijdragen aan het versterken van het groeivermogen, variërend van het eindelijk tot stand brengen van een Europees octrooi (waar zo nodig gelijkgezinde landen de vlucht naar voren zouden kunnen nemen via versterkte samenwerking) of het verder liberaliseren van de dienstenmarkt en netwerksectoren. Dit vraagt om een nieuw politiek initiatief gericht op het versterken en verdiepen van de nog steeds niet voltooide interne markt, zoals onlangs voorgesteld in het rapport van professor Monti aan Commissievoorzitter Barroso. Ook een gecontinueerde Unie-brede inzet voor vermindering van regeldruk voor bedrijven (waaronder reductie van administratieve lasten en vereenvoudiging van regelgeving) is goed voor het ondernemingsklimaat. Nederland kan daarbij een voorbeeldrol blijven vervullen.

Diverse Europese programma's staan direct of indirect ten dienste van de Europa 2020-strategie. Deze communautaire bijdrage kan, ook gezien de omvang ervan (circa 0,44% van het EU BNI), nooit méér dan aanvullend zijn op wat de lidstaten zelf uit hun begrotingsmiddelen besteden aan

bijvoorbeeld het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling of aan het voeren van regionaal stimuleringsbeleid.

Het proces van herziening van de EU-begroting, dat dit najaar zal aanvangen met de *budget review* en in 2011/12 zal uitmonden in de onderhandelingen over de nieuwe meerjarenbegroting van de Unie (de Financiële Perspectieven 2014–2020, FP's), moet zich volgens het kabinet richten op de vraag hoe in deze tijden van budgettaire krapte Europese middelen het meest effectief kunnen worden ingezet. In dit verband is de notitie die het kabinet in april 2008 uitbracht getiteld «Nederlandse prioriteiten voor een moderne EU-begroting» nog steeds actueel waar het gaat om prioriteitsstelling en de gewenste modernisering van de EU-begroting¹. De begrotingsdiscussie moet dan ook vooral een discussie over beleidsprioriteiten zijn. Daarbij moet er oog blijven voor een evenwichtige Nederlandse betalingspositie.

Kansen grijpen binnen het draagvlak van de aarde

Ten grondslag aan het containerbegrip «duurzaamheid» ligt een discussie over de manier waarop onze economie en samenleving momenteel zijn ingericht. In die context werpt zich de vraag op of deze ook op langere termijn houdbaar is. Er is een veelheid aan onderwerpen waarvoor deze vraag zeer actueel is, zowel op nationaal, Europees als mondiaal niveau. Zo heeft klimaatverandering ingrijpende gevolgen voor onze veiligheid, onze voedselvoorziening en de economische ontwikkeling wereldwijd. De schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, of het nu gaat om fossiele energie, biodiversiteit of hoogwaardige metalen, heeft zowel economische als veiligheids- en politieke consequenties. Deze vraagstukken worden gekenmerkt door hun grensoverschrijdende karakter, en vragen daarom bij uitstek om een aanpak op Europees niveau.

In Europa moet de duurzaamheid van ons handelen meer dan nu het geval is, een leidend beginsel worden. Duurzaamheid is daarmee niet zozeer een beleidsthema als wel een attitude die uitgangspunt moet zijn bij beleid dat de Unie ontwikkelt en samen met de lidstaten uitvoert. Dat kan op een veelheid van beleidsterreinen een rol spelen, zoals bijvoorbeeld de versterking van de concurrentiekracht van de Unie maar ook de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Wat dit laatste betreft, bepleit Nederland dat het GLB zich in de toekomst concentreert op het bevorderen van concurrentiekracht en innovatie, op stimulering van landbouw met een maatschappelijke functie en op het belonen van publieke diensten en bovenwettelijke prestaties. Het landbouwbeleid van de toekomst moet ondernemerschap versterken en bijdragen aan het oplossen van een aantal internationale vraagstukken zoals klimaat, voedselzekerheid en armoedebestrijding. Ook in het externe instrumentarium van de Unie, waaronder ontwikkelingssamenwerking, dient de notie van duurzaamheid een belangrijke rol te spelen. Voor de ontwikkeling naar meer duurzaamheid is tevens een ambitieuze, realistische, haalbare en kosteneffectieve biodiversiteitsdoelstelling een belangrijke voorwaarde. Nederland steunt het doel van de Unie om het verlies aan biodiversiteit en de achteruitgang van ecosysteemdiensten een halt toe te roepen en voor zover mogelijk te herstellen. Daartoe moet er een nieuwe biodiversiteitsstrategie komen waarbij biodiversiteit wordt geïntegreerd in andere beleidsvelden als landschap en natuur, transport, visserij, landbouw en energie.

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 634, d.d. 18-4-2008.

De aanpak van klimaatverandering zal vanzelfsprekend een hoge prioriteit blijven voor de Unie – zowel als het gaat om maatregelen binnen de Unie zelf, als om de inzet van de Unie in de mondiale klimaatonderhandelingen. De grote uitdagingen daarbij blijven onveranderd: een transitie naar een schone en zuinige economie, stabilisering van de temperatuur op aarde en het voorkomen van onomkeerbare schade. Binnen de Unie zelf zal de nadruk liggen op de verwezenlijking en implementatie van de ambitieuze doelstellingen voor 2020, zoals in december 2008 afgesproken in het geïntegreerde klimaat- en energiepakket. Dat pakket, en gerelateerde regelgeving, is gericht op verminderde uitstoot van broeikasgassen, meer duurzame energie, een veilige en duurzame energiemarkt en efficiënter energiegebruik. Hiermee heeft de Unie de stap gezet naar een duurzame, klimaatbestendige toekomst met weinig CO₂-uitstoot. Of – en zo ja, in hoeverre – het pakket aanscherping behoeft, en welke voor- en nadelen een dergelijke aanscherping met zich meebrengt, zijn thema's die de interne Europese klimaatagenda zullen domineren in 2010–2011.

Duidelijk is dat naast inspanningen op EU-niveau wereldwijde klimaatactie nodig blijft om de temperatuur op aarde te stabiliseren en om de zogenoemde 2-graden doelstelling binnen handbereik te houden. Daartoe zijn de onderhandelingen onder het Raamwerkverdrag Klimaatverandering (UNFCCC) en het bijbehorende Kyoto Protocol cruciaal. De verdere uitwerking van het Kopenhagen Akkoord en het maken van nieuwe mondiale klimaatafspraken blijven een politieke en inhoudelijke uitdaging van enorme proportie. Die uitdaging vraagt niet alleen om een Unie die eensgezind en met een eenduidige stem optreedt, maar die ook uitgaat van haar eigen kracht: een Unie die de internationale agenda stuurt; die bruggen probeert te slaan tussen tegengestelde belangen; die solidariteit toont met de meest kwetsbare en arme landen; en die haar eigen financiële toezeggingen gestand doet.

Strikt maar eerlijk

Asiel en migratie

Aangezien zich nu reeds in bepaalde sectoren tekorten aan arbeidskrachten voordoen, kan een gecontroleerde toelating van arbeidskrachten van buiten de EU bijdragen aan de concurrentiekracht van Europa en ook aan die van Nederland. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om kenniswerkers, maar ook om seizoensarbeiders die voor een kort verblijf uitkomst kunnen bieden in laaggeschoold arbeidsintensief werk, vooral in de land- en tuinbouw. In dit verband wordt de discussie voortgezet over de wetgevingsvoorstellen die sinds het uitbrengen van het «beleidsplan legale migratie» op de Brusselse onderhandelingstafel liggen, om te komen tot een zinvolle aanvulling op het nationale beleid ten aanzien van migratie.

Tegelijkertijd moet illegale migratie robuust worden bestreden door een goed beheer van de Europese buitengrenzen en door een streng maar rechtvaardig asielstelsel dat voldoet aan de VN-normen. Momenteel is zo'n Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, waartoe we ons in het Stockholm Programma hebben verbonden om dat in 2012 gerealiseerd te hebben, nog ver weg. Verschillen in asielprocedures tussen lidstaten leveren onthutsende cijfers op. Volgens de UNHCR lopen binnen de lidstaten de erkenningspercentages voor bijvoorbeeld Somalische vluchtelingen uiteen van 4% tot 93% en van Afghanen van 1% tot 44%. Tussen nu en 2012 zal verder moeten worden gewerkt aan een gemeenschappelijk asielbeleid via herziening van een tweetal bestaande

verordeningen (Dublin en Eurodac) en een viertal richtlijnen (Kwalificatie, Langdurig ingezetenen, Procedure en Opvang). Kanttekening daarbij is wel dat zelfs als nieuwe wetgeving wordt aangenomen, dat nog geen garantie is voor eenvormige toepassing. Nu al is er sprake van een zekere «meersnelheden»-benadering tussen de lidstaten onderling. Zeker bij lidstaten waarvan de ligging ervoor zorgt dat zij ruim meer dan hun «*fair share*» aan asielzoekers krijgen, kan een te grote personele en financiële druk op het handhavingssysteem komen te staan. Het integer uitvoeren van (toekomstige) Europese regels zou hand in hand moeten gaan met onderlinge solidariteit tussen relatief grotere en kleinere opvanglanden door middel van operationele samenwerkingsverbanden.

Uitbreiding

Een perspectief op lidmaatschap van de Unie blijft onverminderd aantrekkingskracht uitoefenen op de landen om ons heen. Zowel de laatste 12 toegetreden lidstaten als de «oude» lidstaten, niet in de laatste plaats Nederland zelf, hebben in economische zin van de uitbreiding van de Unie geprofiteerd. Los van de directe handelsvoordelen als gevolg van de uitgebreide interne markt, is er op termijn nog meer winst te boeken voor alle EU-lidstaten door het toenemen van het onderling vertrouwen en daarmee de mobiliteit van mensen, ondernemingen en kapitaal. Naast economische voordelen heeft de uitbreiding eveneens bijgedragen aan vergrote stabiliteit in Europa, en is de Unie een grotere speler geworden op het wereldtoneel.

Deze voordelen betekenen echter niet dat we ten aanzien van verdere uitbreiding concessies moeten doen aan de gedeelde beginselen op het gebied van democratie, rechtsstaat en de vrije markt. De Unie is een waardengemeenschap en daarom zullen landen, voordat we überhaupt beginnen met toetredingsonderhandelingen, aan bepaalde minimumnormen van goed bestuur en rechtsstaat moeten voldoen. Het uitbreidingsbeleid van de Unie is gebaseerd op de uitbreidingsstrategie die de Europese Raad in december 2006 aanvaardde. Uitgangspunt van deze strategie is het conditionaliteitsbeginsel. Dit komt er kort gezegd op neer dat naarmate een land de vereiste politieke, economische en administratieve hervormingen sneller en beter doorvoert alsmede EU-wetgeving overneemt en implementeert, een eventueel lidmaatschap eerder in zicht kan komen. Daartoe horen ook goede nabuurschapbetrekkingen. De Unie moet geen nieuwe territoriale conflicten importeren. De toetredingslanden hebben het tempo van toenadering dus grotendeels in eigen hand.

Nederland ziet er strikt op toe dat aan alle gestelde criteria, voor elke fase in het proces, wordt voldaan voordat nieuwe stappen worden gezet. Nederland blijft dus een strenge maar rechtvaardige – en dus betrouwbare – partner in dit proces. Inmiddels is duidelijk dat de stemming in de Unie ten aanzien van uitbreiding zich meer en meer in de Nederlandse richting is gaan bewegen. In diverse hoofdsteden wordt nu ingezien dat het opnemen van landen in de Unie die daar nog niet klaar voor zijn, niet in het belang is van de huidige lidstaten noch de aspirant-lidstaten zelf. Met name aspecten als rechtsstatelijkheid en goed bestuur wegen nu in andere hoofdsteden zwaarder mee, waarbij de teleurstellende voortgang op deze terreinen in de twee laatst toegetreden landen Roemenië en Bulgarije meespelen.

Niettemin blijft waakzaamheid geboden. Zo blijft een aantal lidstaten van mening dat middels versnelde stappen in het toetredingsproces stabiliteit op de Westelijke Balkan kan worden bevorderd. Het is in dit verband overigens de verwachting dat het huidige Belgische voorzitterschap een prudente lijn kiest. Medio november publiceert de Commissie haar jaarlijkse voortgangsrapportages over de vier kandidaat-lidstaten (Kroatië, Turkije, IJsland en Macedonië) en de vijf overige landen met toetredingsperspectief (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Montenegro en Servië). In hoofdstuk 2 wordt per land meer specifiek ingegaan op de beslismomenten en de visie van het kabinet daarop.

Vrijheid, veiligheid en recht

De veiligheid van de Nederlandse burgers is onlosmakelijk verbonden met de veiligheid in Europa en de wereld. Het Verdrag van Lissabon heeft de besluitvorming over de samenwerking op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht vereenvoudigd en democratischer gemaakt. Van deze mogelijkheden moet nu ook gebruik worden gemaakt. De Nederlandse inzet in de komende jaren is gericht op het stimuleren en versterken van de operationele samenwerking met rechtshandhavingdiensten van andere lidstaten en met, maar ook tussen, de relevante Europese agentschappen en andere instanties die daarbij een rol hebben te vervullen, zoals Europol, Eurojust, het Europees Justitieel Netwerk en het *European Anti-Fraud Office* (OLAF). Naast repressie is ook preventie van criminaliteit en terrorisme van belang, onder andere door inzet van bestuurlijke instrumenten tegen bijvoorbeeld de georganiseerde criminaliteit en door betere uitwisseling van (onder andere lokale) kennis en informatie, met eerbiediging van grondrechten. Een en ander moet leiden tot een effectieve bestrijding van fenomenen als terrorisme, radicalisering, cybercrime, financieel-economische criminaliteit, mensenhandel, mobiele bendes en illegale wapenhandel. Met haar externe beleid kan de Unie ook vorm geven aan politieke en justitiële samenwerking met derde landen. Dit is van groot belang; voor misdaadbestrijding maar ook om voorwaarden te scheppen voor stabiliteit en groei in de wereld om ons heen. Ook moet in de komende jaren de Europese aanpak van rampenpreventie en -respons worden versterkt gebaseerd op *all hazard* risicobeoordelingen en een efficiënte inzet van capaciteiten.

Burgers hebben recht op veiligheid maar tegelijkertijd ook op een goed functionerende rechtsstaat waarin hun individuele rechten worden gewaarborgd. In de Europese ruimte voor vrijheid, veiligheid en recht zijn de nationale rechtsstaten met elkaar verbonden. Door middel van een Europees Arrestatiebevel kan een Nederlander in een gevangenis van een andere lidstaat terecht komen. Nederlandse opsporingsonderzoeken zijn afhankelijk van de medewerking van collega's in andere lidstaten. De kwaliteit en geloofwaardigheid van ons nationale rechtssysteem is kortom mede afhankelijk van de kwaliteit en geloofwaardigheid van de andere rechtssystemen binnen de Unie. Daarom moet het functioneren van het rechtssysteem en de rechtshandhaving in de lidstaten worden gemonitord en moet worden geïnvesteerd in de verbetering daarvan.

Investeren in goede burens, verre vrienden en wereldwijde veiligheid

Tot 2050 neemt de wereldbevolking met ongeveer 1/3 toe tot zo'n 9 miljard inwoners. De wereldproductie stijgt nog sneller en zal ongeveer verdubbelen, met name door de snelle groei van de BRIC-landen (Brazilië,

Rusland, India en China). Het aandeel van de VS en de EU in de wereld-economie neemt daardoor af. Maar de Unie profiteert ook van groei en welvaartvergroting in andere delen van de wereld; zij krijgt er immers afzetmarkten voor hoogwaardige producten bij. Bovendien moeten de ontwikkelingen ook in perspectief worden geplaatst; nog steeds bedragen de Amerikaanse directe investeringen in de BRIC-landen 7% van de Amerikaanse investeringen in Europa en is de Amerikaanse export naar Europa vijf maal zo hoog als die naar China. Ondernemers moeten blijven kiezen voor Europa als vestigingsplaats. Door het juiste beleid rond loonen en grondkosten en belastingen, de beschikbaarheid van geschoold personeel, de mogelijkheid om voor een onafhankelijke rechter recht te halen en politieke stabiliteit en betrouwbaarheid, blijft Europa een aantrekkelijke vestigingsplek om te ondernemen en te werken.

De Unie is in aanleg een aantrekkelijke samenwerkingspartner voor derde landen: zij is het grootste handelsblok, de grootste buitenlandse investeerder ter wereld en verstrekt bijna 60% van de wereldwijde ontwikkelingshulp (ODA). Ook dragen de Unie en haar lidstaten gezamenlijk substantieel bij aan wereldwijde vredesoperaties. De potentie van de Unie als strategische partner voor derde landen wordt echter nog altijd niet ten volle benut en haar kracht dient beter te worden vertaald naar politieke invloed en gewicht in de wereld. Een eenvormig en effectief extern optreden van de Unie, waarvan de lidstaten met één stem spreken, vereist nog de nodige verbetering. Het Verdrag van Lissabon biedt daartoe de nodige handvatten, zoals de aanstelling van de vaste voorzitter van de Europese Raad voor wie tevens een vertegenwoordigende rol «naar buiten toe» is weggelegd, en vanzelfsprekend de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en haar Europese diplomatieke dienst in oprichting.

Daarbij komt dat opkomende landen het «Westerse» waardepatroon niet meer klakkeloos als leidend accepteren. Deze landen opereren steeds zelfbewuster op het internationale toneel (onder andere via G20 lidmaatschap) en ervaren de Westerse nadruk op democratisering en mensenrechten steeds meer als bemoeizucht. Een illustratie hiervan is het stemgedrag van niet-westerse landen in de VN. Waar elf jaar geleden nog in driekwart van de gevallen niet-westerse landen met de Unie meestemden als het om mensenrechtenkwesies ging, was dat percentage vorig jaar gedaald tot de helft van de gevallen. De contouren van een nieuwe mondiale machtsverdeling worden goed weerspiegeld in een forum als de G20, dat sinds de financiële crisis al viermaal op het niveau van staatshoofden en kabinetsleiders bijeen is gekomen, en waarvan de invloed – ook buiten strikt financiële onderwerpen – gaandeweg kan gaan toenemen.

Eén van de belangrijkste opdrachten voor de Unie is om kundig in te spelen op de huidige mondiale ontwikkelingen. Dat kan op verschillende manieren: bilateraal via strategische partnerschappen tussen de Unie en het betreffende land, maar ook multilateraal via een versterkte EU-inzet in fora als de VN en de G20. De Unie dient opkomende wereldmachten dusdanig te engageren dat deze eigen verantwoordelijkheid nemen op terreinen als mensenrechten, democratisering, financiën, economie, en de bestrijding van klimaatverandering. Een belangrijke randvoorwaarde daarvoor is wel dat de Unie zoveel mogelijk met één stem spreekt, die al naar gelang de situatie wordt uitgedragen door de voorzitter van de Europese Raad, de voorzitter van de Commissie of de Hoge Vertegenwoordiger. De Unie dient creativiteit aan de dag te leggen bij de

vormgeving van haar internationale onderhandelingsstrategieën, waarbij de (gelijktijdige) inzet van verschillende instrumenten uiteindelijk leidt tot de meest optimale «*policy mix*». Zo is het zaak dat vooraf helder wordt afgesproken welke persoon in welk gremium het meest effectief kan worden ingezet. Ook kunnen individuele lidstaten, aanvullend op hetgeen al in Uniekader wordt gedaan, faciliterend optreden. Zo heeft Nederland als groot donorland met diverse strategische partners beleidsdialogen waar het «*outreach*» boodschappen kan afgeven.

Bij de versterking van het externe profiel van de Unie spelen het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) als onderdeel daarvan, een belangrijke rol. De tien civiele missies en drie militaire operaties die momenteel worden uitgevoerd in het kader van het GVDB, dragen bij aan de buitenlandspolitieke doelstellingen en bredere veiligheidsbelangen van de Unie. GVDB-missies en operaties moeten nog meer dan in het verleden strategisch worden ingezet als onderdeel van een geïntegreerd GBVB. Er moet worden gewerkt aan verdere versterking van civiele en militaire capaciteiten om de effectiviteit van het GVDB te bevorderen. Complementaire samenwerking met bilaterale en multilaterale partners, in het bijzonder de NAVO en de VN, blijft daarbij noodzakelijk.

Europa: geen reclame, maar eerlijke communicatie

Het kabinet is ervan overtuigd dat Nederland baat heeft bij Europese samenwerking. Bij een groot aantal grensoverschrijdende uitdagingen heeft Nederland geen andere keuze, en is Europese samenwerking bittere noodzaak. Onze inzet daarop is hierboven uiteengezet. De voorlichting over Europa moet zich vooral richten op de onderwerpen die op de Brusselse agenda staan en op de belangen die daarbij voor Nederland aan de orde zijn.

Wat het kabinet betreft, houden we op Europa als een «project» te bestempelen. Het woord «project» impliceert immers dat de werkzaamheden op enig moment zullen worden afgerond, het liefst succesvol, maar waarbij ook altijd het risico bestaat dat het project zal mislukken. Dat Europa ooit «af» zal zijn, is een illusie. De Unie vergt continu onderhoud. De wereld is in alle opzichten in beweging, en Europa is een steeds belangrijker verbond waarin wij de vele uitdagingen die dat met zich brengt, aangaan. Zowel nu als in de toekomst. Er is op alle vier hierboven genoemde terreinen veel werk aan de winkel. Europa uit de steigers dus en aan de slag.