

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1759

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2022

Hierbij bied ik u de kabinetsreactie aan bij het rapport «Tactisch en praktisch¹. Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid», waarin de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) aanbevelingen doet op basis van een onafhankelijke evaluatie over de Nederlandse coördinatie van het EU-standpuntbepalingsproces. De evaluatieperiode betreft 2015–2021, al zijn belangrijke ontwikkelingen van voor die tijd ook in het onderzoek meegenomen.

De centrale vraag van deze evaluatie is: In hoeverre slaagt de Nederlandse EU-coördinatie erin tijdige, coherente, inclusief overeengekomen en flexibele standpunten te formuleren over EU-voorstellen? Wat zijn de verklarende factoren hiervoor? En welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ter verbetering van het coördinatiesysteem?

Het kabinet wil allereerst zijn waardering uitspreken voor de analyse en aanbevelingen die IOB heeft gepresenteerd. De IOB-evaluatie biedt een goed inzicht in de wijze waarop de coördinatie van het Nederlandse EU-beleid tot stand komt en komt met voorstellen en aanbevelingen om deze verder te verbeteren.

De IOB-evaluatie komt op een uitgelezen moment. De uitdagingen waar Nederland voor staat, in een wereld met veranderende machtsverhoudingen en instabiliteit rond Europa en de noodzaak onze vrijheid, veiligheid en welvaart actiever te beschermen, vragen om een sterke en slagvaardige Europese Unie.

In het coalitieakkoord (Kamerstuk 35 788, nr. 77) «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» spreekt het kabinet de ambitie uit een leidende rol te spelen om de EU slagvaardiger, economisch sterker,

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

groener en veiliger te maken. Nederland wil een Europese Unie die bijdraagt aan de welvaart van de Nederlandse en Europese burger.

Deze ambitie kan Nederland alleen waarmaken indien het tijdig met goed gecoördineerde en werkbare standpunten komt. Het kabinet is daarom tevreden met de vaststelling van IOB dat «de Nederlandse EU-coördinatie in de dagelijkse praktijk functioneert als een geoliede machine om tijdig Nederlandse standpunten te formuleren op EU-voorstellen, waarmee Nederlandse onderhandelaars in Brussel in de Raadswerkgroepen, het Comité van Permanent Vertegenwoordigers (Coreper) en de (Europese) Raad plaatsnemen.»

De coördinatie van het Nederlandse EU-beleid vindt traditiegetrouw plaats onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De coördinatiestructuur heeft zich in de loop van de afgelopen decennia ontwikkeld en aangepast aan nieuwe omstandigheden. Zo is het aantal beleidsterreinen waar de EU actief is door verschillende Verdragswijzigingen enorm gegroeid, zijn de onderwerpen in complexiteit toegenomen en is het aantal spelers in een Unie van 27 lidstaten verder vergroot. Op terreinen waar vroeger nauwelijks Europees beleid werd gemaakt, zoals klimaat of volksgezondheid, worden steeds vaker voorstellen gedaan die grote gevolgen hebben voor de Nederlandse maatschappij. Dit heeft ervoor gezorgd dat vrijwel alle departementen zich tegenwoordig intensief bezighouden met de Europese Unie.

De rol van het Europees parlement als medewetgever op vrijwel alle beleidsterreinen heeft aan belang gewonnen. En ook de Europese Raad, die sinds het Verdrag van Lissabon (2009) een EU-instelling is, drukt een groot en niet meer weg te denken stempel op het EU-beleid. De EU is in wezen een vierde bestuurslaag geworden. Dit brengt met zich mee dat ook maatschappelijke organisaties, lagere overheden, bedrijven en lobbyorganisaties het belang van de EU onderkennen en de weg naar Brussel steeds beter weten te vinden.

IOB stelt in haar hoofdconclusie dat als Nederland een meer prominente en proactieve rol wil spelen in de post-Brexit Europese Unie investeringen in strategie, selectiviteit en kundigheid nodig zijn. Deze conclusie is niet nieuw. Ook in eerdere evaluaties van IOB en anderen, zoals de Commissie van Voorst tot Voorst (2005), is meermaals gewezen op het belang van strategie en tijdigheid in het EU-proces. Wie afwacht tot de Europese Commissie met een voorstel komt, komt meestal te laat, kan het voorstel meestal nog maar marginaal aanpassen en moet hopen in de onderhandelingen voldoende medestanders te vinden. Het is daarom zaak vroeg in het proces, nog voordat er een EU-voorstel ligt, te weten wat Nederland wil bereiken en hoe het Europese krachtenveld is.

Het kabinet deelt deze conclusie. In de afgelopen jaren is daarom veel energie gestoken in het vroegtijdig beïnvloeden van Europese actoren, het formuleren van standpunten en het vinden van medestanders hiervoor. Soms gebeurt dit zichtbaar, zoals bij het recentelijk gepubliceerde Spaans-Nederlandse non-paper over een open strategische autonomie van de Europese Unie². Maar net zo vaak gebeurt dit door gesprekken aan te gaan, informatie te vergaren en te peilen hoe anderen – ook buiten de kring van de overheid – tegen problemen en uitdagingen aankijken. De Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie in Brussel, waar medewerkers van alle ministeries werkzaam zijn, speelt daarin een belangrijke rol. Maar ook het netwerk van ambassades dat

² Spain-Netherlands non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy | Publicatie | Rijksoverheid.nl (Bijlage bij Kamerstuk 21 501-20, nr. 2306)

Nederland heeft in alle EU-hoofdsteden is onmisbaar en wordt actief ingezet voor coalitievorming en beleidsbeïnvloeding, zowel voorafgaand als tijdens onderhandelingen.

IOB beveelt in dit verband aan om een politiek gedragen EU-strategie te formuleren over *wat* Nederland specifiek wil met de EU – inclusief een prioriteitstelling – en *hoe* het dat precies wil bereiken. IOB adviseert daarbij vroegtijdig het politiek-inhoudelijke gesprek te voeren over de te volgen strategie, prioriteitstelling en uitruilen, voor EU-dossiers die prioriteit dienen te hebben vanuit het Nederlandse belang of vanwege politieke gevoeligheid in Den Haag/Brussel.

Op hoofdlijnen is de strategische richting vormgegeven en is zij neergelegd in het Coalitieakkoord. De jaarlijkse beleidsbrief, de Staat van de Europese Unie³, is eveneens een belangrijk richtinggevend instrument. Het kabinet zet in op het hoogste welvaartsniveau en concurrentievermogen in de gehele Unie, onder meer door versterking van de Interne Markt, gezond en prudent macro-economisch beleid en benodigde hervormingen door lidstaten gericht op houdbare schulden, meer economische groei en opwaartse convergentie. Het sociale marktmodel moet worden aangepast aan de uitdagingen van deze tijd om het welzijn van de Europese burger te blijven waarborgen. Daarnaast wil het kabinet actief bijdragen aan de groene en digitale transitie. Ook zet het kabinet in op een groter geopolitiek handelingsvermogen voor de Unie en open strategische autonomie. Respect voor de Europese waarden blijft een belangrijke basiswaarde evenals transparante besluitvorming en versterking van de democratische legitimiteit. Deze inzet vormt de rode draad door de Nederlandse inzet die erop is gericht de Unie sterker en weerbaarder te maken.

Op deelonderwerpen wordt steeds vaker vroegtijdig nagedacht over de onderhandelingsstrategie en hoe Nederland het beste zijn doelen kan bereiken. Het in het IOB-rapport aangehaalde schaakbord is hiervan een concreet voorbeeld. In deze interne database is per voorstel onder meer aangegeven wat de eventuele gevoeligheid van het voorstel is voor Nederland en wat de positie van andere lidstaten is.

Deze kabinetsperiode zal het kabinet nog sterker inzetten op Europa, vanuit het besef dat Nederland niet zonder de EU kan om tot oplossingen te komen bijvoorbeeld op de in het Coalitieakkoord genoemde gebieden klimaat, migratie, vrede en veiligheid, handel en het tegengaan van belastingontwijking. We zullen optrekken met gelijkgezinde landen en waar nodig kopgroepen vormen. Hierbij zal de bestaande inzet om ons Europese postennet te betrekken bij de beleidsvorming en onderhandelingen worden geïntensiveerd. Ook zal Nederland zich actief inzetten voor het vergroten van het aantal Nederlanders bij de EU-instellingen en het detacheren van Nederlanders op strategische functies.

IOB beveelt aan duurzaam te investeren in ambtelijke EU-kennisopbouw en deze aanbeveling neemt het kabinet over. Er zijn reeds stappen gezet maar blijvende aandacht is noodzakelijk. Hoewel elk ministerie verantwoordelijk is voor de kennisopbouw en -behoud van de eigen ambtenaren, zal in overleg met departementen worden gekeken welke EU-kennis niet op de markt voorhanden is en waar een gezamenlijke aanpak, bijvoorbeeld door inzet van de Academie Internationale Betrekkingen (AIB) danwel de inzet van kennisinstututen of marktpartijen, behulpzaam kan zijn. Het doel moet zijn dat iedereen die op een of andere

³ staat-van-de-europese-unie-2021 (1).pdf (Bijlage bij Kamerstuk 35 663, nr. 5)

manier te maken heeft met de EU en haar instellingen op zijn minst over een voldoende kennisniveau beschikt.

IOB besteedt in de evaluatie terecht aandacht aan de benodigde extra capaciteit voor het EU-coördinatieproces. Het groeiende belang van de EU, de toegenomen complexiteit en aantal actoren, toegenomen EU-wetgeving en de toegenomen informatiestromen zijn slechts voor een deel vertaald in extra capaciteit bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de overige departementen. In lijn met de IOB-aanbeveling wordt minder aandacht besteed aan de onderwerpen die voor Nederland minder van belang zijn en is reeds gewerkt aan prioriteitsstelling en meer efficiency in coördinatieprocessen. De wijze waarop de standpuntbepaling wordt gecoördineerd en de informatievoorziening aan het parlement is per onderwerp echter grotendeels hetzelfde, mede gezien de informatieafspraken met uw Kamer. IOB besteedt specifiek aandacht aan het capaciteitsvraagstuk in relatie tot beide Kamers. Het kabinet neemt de informatievoorziening aan de Kamer op EU-terrein zeer serieus. Door middel van een Europawet zal het kabinet zich inspannen om besluitvorming in de EU transparanter te maken voor burgers en nationale parlementen en resultaten en toegevoegde waarde van EU-beleid zichtbaarder te maken. Het kabinet zal de voorbereidingen hiervoor terstond ter hand nemen en zo spoedig mogelijk met uw Kamer nader van gedachten wisselen.

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de twee voor dit onderzoek uitgevoerde deelstudies: een kwantitatief onderzoek naar de uitvoering van de EU-informatieafspraken in de periode 2016–2020⁴ en een studie van de EU-coördinatie in drie andere lidstaten⁵. Zoals hierboven gesteld neemt het kabinet de EU-informatievoorziening aan uw Kamer zeer serieus en zal het dan ook in dit licht de gedane aanbevelingen ter harte nemen. De landenvergelijking biedt interessante inzichten en goede voorbeelden die ter inspiratie kunnen dienen bij de uitwerking van de Europawet. Tegelijkertijd merkt het kabinet op dat bepaalde elementen in de opzet van de EU-coördinatie en EU-informatievoorziening niet los gezien kunnen worden van de eigen nationale cultuur en parlementaire constructie. Zo kent Duitsland bijvoorbeeld een overzichtelijk systeem van informatievoorziening (EuDoX), maar is deze database besloten en zijn de debatten over deze documenten grotendeels besloten, waarbij Nederland een traditie heeft van EU-informatievoorziening aan het parlement middels openbare stukken en openbare debatten.

Het nieuwe kabinet zet in op een sterke en slagvaardige Europese Unie en wil in deze Unie een leidende rol spelen. Daarbij is een goede coördinatiestructuur, waarbij de verschillende belangen worden afgewogen en zich vertalen in een tijdige, strategische en werkbare inzet onmisbaar. De IOB constateert dat de huidige coördinatiestructuur op hoofdlijnen goed functioneert, maar doet tevens aanbevelingen om deze op een aantal punten verder te verbeteren. In de komende periode zal zoals hierboven geschetst aan deze aanbevelingen opvolging worden gegeven

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

⁴ Beun, H., & T. Hargitai (2022, gepubliceerd op de website van IOB), «Op tijd en op de hoogte? Een evaluatie van de EU-informatieafspraken tussen het Nederlandse kabinet en het nationale parlement 2016–2020», Den Haag: Haagse Hogeschool

⁵ «Shaping National Voices in the EU. EU Policy Coordination in Germany, Denmark and France and Lessons for the Netherlands», met bijdragen van Thomas Traguth en Wolfgang Wessels (Duitsland), Mads Dagnis Jensen (Denemarken) en Jean-Michel Eymeri-Douzans (Frankrijk) (2021, gepubliceerd op de website van IOB)