

Vergaderjaar 2017–2018

34 884

Initiatiefnota van het lid Bisschop: «De lidstaten weer aan het roer!»

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2018

Namens het kabinet voldoe ik hierbij aan het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken d.d. 22 februari 2018 om tijdig voor het overleg met uw Kamer over de Staat van de Europese Unie 2018, een kabinetsreactie te ontvangen op de initiatiefnota van het lid Bisschop: De lidstaten weer aan het roer! (Kamerstuk 34 884, nr. 2)

Met interesse heb ik kennisgenomen van de initiatiefnota waarin de indiener twintig aanbevelingen presenteert. Deze gaan in op de hervorming van de Europese Unie en de hervorming van de Economische en Monetaire Unie.

Voordat ik op de aanbevelingen en beslispunten van indiener in ga wil ik uw Kamer wijzen op de Staat van de Europese Unie 2018 die het kabinet op 27 november 2017 aan uw Kamer is aangeboden (Kamerstuk 34 841, nr. 1). Daarin is de lijn die in het regeerakkoord uitgezet is over de verhouding van Nederland tot de EU nader toegelicht. Nederland wil een actieve en betrouwbare internationale partner blijven en een voortrekker zijn in een slagvaardige Europese Unie die de grote thema's van deze tijd aanpakt om resultaten te boeken die de lidstaten niet alleen kunnen bereiken. Voorts is de Minister-President in zijn speech in Berlijn op 2 maart ingegaan op de discussie over de toekomst van de Europese Unie en de wijze hoe een efficiënte en effectieve Europese Unie vorm kan krijgen.¹

Hervorming van de Europese Unie

Ten aanzien van de hervorming van de Europese Unie legt de indiener zestien concrete aanbevelingen en beslispunten voor. Hierop wordt onderstaand in samenhang gereageerd voor wat betreft de aanbevelingen

¹ Toespraak van Minister-President Mark Rutte bij de Bertelsmann Stiftung, Berlijn, 2 maart 2018.

en beslispunten die zien op subsidiariteit, proportionaliteit en attributie; Betere Regelgeving; de Europese Commissie; het Europees Parlement; en het Meerjarig Financieel Kader.

Een aantal van deze aanbevelingen en beslispunten is alleen mogelijk indien de EU-Verdragen gewijzigd worden. Het kabinet wijst erop dat er van verdragswijziging momenteel geen sprake is. Bovendien is hier ook geen draagvlak voor in de Unie. Dat is op zich geen reden om niet te zoeken naar verbeterpunten in de verdragen en de gedachten hierover te scherpen. Wat het kabinet betreft is de beleidsinzet gericht op een EU die levert op punten waar Europese samenwerking duidelijke meerwaarde heeft boven nationaal beleid. Het is de inzet van dit kabinet dit te doen binnen de bestaande verdragskaders.

Subsidiariteit, proportionaliteit en attributie (beslispunten 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15)

Indiener geeft aan dat de EU moet worden omgevormd tot een flexibel samenwerkingsverband dat zich beperkt tot kerntaken. Hij roept het kabinet op te komen met een alternatief scenario in de discussie over de Toekomst van de Unie dat is gebaseerd op vier kernprincipes: subsidiariteit, proportionaliteit, optimale verscheidenheid en gedifferentieerde samenwerking.

Het kabinet onderschrijft het belang van de door indiener genoemde kernprincipes als leidende beginselen bij het Europese wetgevingsproces, maar is van mening dat het niet nodig is om hiervoor een alternatief scenario voor de toekomst van de Unie uit te werken, omdat het wetgevingsproces zelf voldoende mogelijkheden biedt om voorstellen en initiatieven aan de genoemde kernprincipes te toetsen.

Zoals in de Staat van de Unie is opgenomen dient de EU zich te richten op hoofdzaken. Om dit te kunnen bereiken is Nederland gebaat bij een goed functionerende EU die effectief en efficiënt is. Het kabinet acht een goede toepassing van de drie beginselen waarop de Unie gebaseerd is, het attributiebeginsel, waarbij bevoegdheden op bepaalde terreinen worden overgedragen en de Unie enkel op die terreinen kan optreden, het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel daarbij onontbeerlijk. Deze punten maken derhalve vast onderdeel uit van de BNC-fiches, die uw Kamer over nieuwe Commissievoorstellen ontvangt. De door indiener genoemde principes zijn vervat in deze beginselen en vormen sinds lange tijd de basis voor het handelen van Nederland in de Unie. De Nederlandse inzet op de goede toepassing van deze beginselen volgt o.a. uit de kamerbrief over de uitkomsten van de subsidiariteitsexercitie van 21 juni 2013 (Zie Kamerstuk 34 648, nr. 1) en de kamerbrief afspraken EU-informatievoorziening van 17 januari 2018 (Kamerstuk 22 112, nr. 2461).

Ten aanzien van het principe van optimale verscheidenheid is het kabinet van mening dat dit principe voldoende verankerd is in de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets. Bij toepassing van deze toets maakt elke lidstaat steeds de politieke afweging om in eenheid of in diversiteit te handelen.

Voor wat betreft gedifferentieerde samenwerking verwijst het kabinet naar de kabinetsreactie op het AIV-advies «Gedifferentieerde samenwerking: verschillende routes in de EU-samenwerking (Zie Kamerstuk 34 300 V, nr. 50) waarin is benadrukt dat het kabinet er aan hecht op te merken dat de voorkeur steeds uit blijft gaan naar inclusiviteit en samenwerking à 28. Ook vanuit het perspectief van de interne markt en het werken aan een gelijk speelveld is dit gewenst. Meer opt-outs maakt het voor burgers en

ondernemers lastiger om goed zicht te hebben op geldende wetgeving in andere lidstaten.

Ten aanzien van de aanbeveling van de indiener om de zinsnede «*een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa*» uit de preambule en artikel 1 van het VEU te schrappen dan wel te wijzigen benadrukt het kabinet dat deze zinsnede geenszins een juridische verplichting inhoudt om in Europeesrechtelijke zin verder te integreren. Het kabinet neemt afstand van een expansieve interpretatie van deze zinsnede, maar in plaats van een verdragswijziging voor te stellen, focust het kabinet zich liever op een concreet Europa dat resultaten moet leveren voor burgers en bedrijven. Liever een beter functionerende Unie dan een «*ever closer Union*» zoals Minister-President Rutte al aangaf in zijn toespraak bij de Bertelsmann Stiftung in Berlijn.

Beslispunt drie vloeit voor indiener voort uit de vermeende sluipende bevoegdheidsoverdracht. Het kabinet benadrukt dat de Raad van State in 2014 vaststelde dat overdracht van bevoegdheden aan de EU plaatsvindt overeenkomstig de Grondwet; namelijk na voorafgaande instemming van de Staten Generaal². Het kabinet is zich er echter van bewust dat de perceptie van sluipende bevoegdheidsoverdracht soms bestaat. Het kabinet heeft daarom begrip voor de gedachte achter de aanbeveling van indiener om in artikelen 2–6 VWEU niet langer de bevoegdheden van de EU te beschrijven maar in plaats daarvan de exclusieve bevoegdheden van de lidstaten op te sommen. Naast het feit dat deze aanpassing verdragswijziging vergt, acht het kabinet het middel dat indiener voorstelt ongeschikt aangezien dit het risico met zich meebrengt dat alle niet beschreven exclusieve lidstaatbevoegdheden automatisch EU-bevoegdheden worden. Daarnaast is het, gezien het feit dat zich altijd nieuwe ontwikkelingen voordoen in de maatschappij, niet wenselijk de bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten te strak te regelen. Dit zou het handelingsvermogen van de instellingen van de EU en de lidstaten immers te veel kunnen belemmeren. Het gaat er wat het kabinet betreft om een juiste balans te vinden, waarbij voorop staat dat bevoegdheidsoverdracht alleen mogelijk is met voorafgaande instemming van de Staten-Generaal.

Ook de gedachte achter de aanbeveling die ziet op het opstellen van een memorie van toelichting bij de EU-verdragen kan het kabinet begrijpen. Maar ook hier geldt dat het middel niet geschikt voor het te bereiken doel. Een memorie van toelichting is niet juridisch bindend.

Voor wat betreft het gebruik van aanvullende bevoegdheden van de Commissie als genoemd in artikel 6 van het EU-werkingsverdrag, wijst het kabinet erop dat de voorstellen in de initiatiefnota verdragswijziging vergen, waarvoor thans geen draagvlak bestaat. Dit laat onverlet dat Nederland nu reeds terughoudend is ten aanzien van Commissievoorstellen op basis van artikel 6. Zeker daar waar geen meerwaarde is van Europees optreden op specifieke in dit artikel genoemde terreinen.

Wat het kabinet betreft is het wijzigen van unanimiteitsbesluitvorming naar (gekwalficeerde)meerderheidsbesluitvorming nu niet aan de orde. De Commissie heeft aangekondigd in het derde kwartaal van 2018 te zullen schetsen hoe vaker bij gekwalficeerde meerderheid zou kunnen worden gestemd bij implementatie van het GBVB. Het kabinetsstandpunt zal nader bepaald worden na ontvangst en bestudering van de mededeling hierover. (Zie Kamerstuk 23 987, nr. 219)

² Raad van State, Voorlichting inzake de democratische controle bij overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit (Kamerstuk 33 848, nr. 15).

De initiatiefnota wijst op goedkeuring van verdragswijziging met 2/3 meerderheid in beide kamers. Hiertoe heeft uw lid Van der Staaij eerder een initiatiefvoorstel gedaan (Kamerstuk 30 874 (R1818)). Via de motie Duthler (VVD) is de commissie Bezinning Parlementair Stelsel verzocht het initiatiefvoorstel te betrekken in haar onderzoek en het voorstel aan te houden totdat de in te commissie haar onderzoek heeft afgerond en rapport heeft uitgebracht.³

Betere Regelgeving

Ten aanzien van de aanbeveling om horizonbepalingen in te bouwen in Europese wetgeving, verwijst het kabinet naar punt 23 van het interinstitutioneel akkoord betere wetgeving (IIA BW), waarover onder Nederlands EU-voorzitterschap akkoord werd ondertekend door de drie instellingen.⁴ Hierin is neergelegd dat de drie instellingen systematisch het gebruik van evaluatieclausules in wetgeving overwegen en dat de instellingen overwegen de toepassing van bepaalde wetgeving tot een vaste periode beperken. Dit betreft evenwel niet de EU-verdragen. Naast het feit dat het invoeren van een horizonbepaling in het EU-verdrag of het EU Werkingsverdrag verdragswijziging zou vergen, is dit wat het kabinet betreft onwenselijk. Het kabinet is overtuigd van het belang van de Europese samenwerking voor de welvaart en veiligheid van Nederland en een vervaldatum van de basisafspraken hierover in de vorm van de verdragen staat hier haaks op.

De wenselijkheid van opname van een horizonbepaling in Europese wetgeving zoals voorzien in IIA BW para 23 dient naar de mening van het kabinet van geval tot geval te worden beoordeeld. Het kabinet acht het echter niet wenselijk om opname van een horizonbepaling horizontaal voor alle wetgevingsvoorstellen voor te schrijven, en is van mening dat dit van geval tot geval moet worden beoordeeld. In BNC-fiches over Europese wetsvoorstellen geeft het kabinet systematisch een oordeel over de wenselijkheid van opname van een evaluatie- of horizonbepaling in het betreffende wetsvoorstel. Indien het kabinet zulks wenselijk acht en het betreffende voorstel hier niet in voorziet, zet het kabinet zich in voor opname van een dergelijke horizonbepaling.

Indiener stelt voor via het «one in, two out»-systeem te kappen in de Europese regelgeving. Het kabinet wijst op de agenda voor Betere Regelgeving, en i.h.b. op het zgn. *REFIT (Regulatory Fitness and Performance)*-programma dat bestaande wet- en regelgeving kritisch doorlicht en waar nodig voorstellen kan doen voor vereenvoudiging, intrekking of afschaffing van bestaande regelgeving. In de afgelopen jaren zijn in het kader van dit programma al een groot aantal EU-regels vereenvoudigd of afgeschaft. Zo zijn er sinds 2012 178 wetsvoorstellen en bestaande wetten ingetrokken, en zijn er sinds 2015 83 wetten vereenvoudigd. Nederland heeft hier actief aan bijgedragen met concrete voorstellen voor intrekking of afschaffing van regelgeving. Ook is er een structurele sterke afname in het aantal nieuwe wetsvoorstellen van de Commissie, van jaarlijks ruim 100 onder de vorige Commissie naar gemiddeld minder dan 30 in de afgelopen jaren. De Commissie is aanzienlijk terughoudender geworden in het doen van nieuwe wetsvoorstellen, waarbij het zich op hoofdzaken concentreert. Er is dus veel bereikt in het terugdringen van regeldruk, maar het kabinet is het met indiener eens dat er nog ruimte voor verbetering is. Het kabinet is voorstander van meer gebruik van kwantitatieve doelstellingen bij het terugdringen van regeldruk, en blijft hierover in gesprek met de Commissie. Daarnaast acht

³ Kamerstuk 30 874 (R1818), nr. 6.

⁴ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=NL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=NL).

het kabinet het van belang dat de agenda voor Betere Regelgeving toekomstbestendig is, en ook onder een volgende Commissie wordt voortgezet.

Het kabinet onderschrijft in dat licht de instelling van de Taskforce *Subsidiarity, Proportionality* en *«Doing Less More Efficiently»*⁵ onder leiding van eerste vicepresident Timmermans, waarin vertegenwoordigers van nationale parlementen en het Comité van de Regio's zitting hebben. In Europees kader zal de discussie over het subsidiariteitsprincipe later dit jaar gevoerd worden nadat de Task Force haar bevindingen heeft gepubliceerd. Ook het Oostenrijks voorzitterschap van de Raad heeft agendering van dit onderwerp in het vooruitzicht gesteld. Dat biedt de mogelijkheid nader op dit punt in te gaan, waarbij input van uw Kamer zeer welkom is. Nederland zal in nauw overleg met gelijkgezinde landen versterking van subsidiariteitsprincipe op de Europese agenda houden, teneinde te verzekeren dat regelgeving wordt vastgesteld op het geëigende niveau.

Ten aanzien van de voorstellen in de initiatiefnota over de gele, oranje en rode kaart, benadrukt het kabinet het belang van interparlementaire samenwerking teneinde de effectiviteit van de gele kaart als instrument verder te versterken. Verdere aanpassing van de drempels van de gele en oranje kaart zouden aan de orde kunnen komen in de subsidiariteitstaskforce onder leiding van de Eerste vicevoorzitter van de Commissie. Aanpassing van de geldende termijnen voor reacties van nationale parlementen vergen aanpassing van protocol 1 en 2 bij de verdragen die gelijk kunnen worden gesteld met verdragswijzigingen.

Europese Commissie (beslispunt 5)

Ten aanzien van de Commissie geldt dat het kabinet net als indiener geen voorstander is van een politieke Commissie. Wat het kabinet betreft zijn de Commissie en het Hof van Justitie onmisbaar, want zij bewaken het gelijke speelveld en hebben de taak om uitvoering van afspraken te controleren en af te dwingen. De Commissie is de hoedster van de EU-verdragen. Dit staat wat het kabinet betreft op gespannen voet met een meer politieke invulling van haar functie. Het kabinet zal hier waar nodig aandacht voor blijven vragen, bij voorbeeld op het terrein van de naleving van de begrotingsregels uit het Stabiliteits- en Groeipact.

Europees Parlement (beslispunt 16)

Voor wat betreft transnationale lijsten verwijst het kabinet naar de geannoteerde agenda voor de informele Europese Raad op 23 februari 2018 en het verslag van deze Raad (zie Kamerstuk 21 501-20, O en Kamerstuk 21 501-20, nr. 1296).

Europese Hof van Justitie

In zijn speech van 2 maart j.l. heeft de Minister-President aangegeven dat voor het naleven van afspraken de EU-instellingen, de Commissie en het Hof van Justitie in het bijzonder, onmisbaar zijn. Zij bewaken het gelijke speelveld en hebben de soms ondankbare taak om uitvoering van afspraken te controleren en af te dwingen.⁶ De rol van het EU-Hof is wat het kabinet betreft onbetwist.

⁵ Zie https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.

⁶ Toespraak van Minister-President Mark Rutte bij de Bertelsmann Stiftung, Berlijn, 2 maart 2018.

MFK (beslispunt 7)

De Nederlandse inzet, zoals deze uw Kamer ook is toegegaan in de Kamerbrief van 22 december 2017 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1282), richt zich op een gemoderniseerd, toekomstgericht en financieel houdbaar Meerjarig Financieel Kader. Dit betekent dat het er zowel gemoderniseerd als bezuinigd moet worden, met Europese toegevoegde waarde als uitgangspunt. Het toekomstig vertrek van het VK vraagt om een neerwaartse bijstelling van de totaalomvang van het MFK. Nederland wil vermijden dat het meer moet betalen om zo te compenseren voor de Britse uittreding. Deze Nederlandse positie is met de EU-instellingen, lidstaten gedeeld en vervat in het Nederlandse *position paper* dat ook uw Kamer gezamenlijk met het verslag van de informele Europese Raad van 23 februari is toegegaan (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1307). Het kabinet zal de komende maanden deze inzet blijven uitdragen om zo draagvlak voor de Nederlandse positie en voorstellen te vergroten.

Hervorming van de Economische en Monetaire Unie (beslispunten 17 t/m 20)

Indiener presenteert op het gebied van hervorming van de EMU vier beslispunten. Hierop wordt onderstaand in samenhang gereageerd.

Zoals in het Regeerakkoord is opgenomen wil het kabinet dat geen verdere stappen in de richting van een transferunie worden gezet. De EU dient geen schuldengemeenschap te worden. Deze en de bredere inzet van het kabinet is nader gespecificeerd in de brief over de toekomst van de EMU van de Minister van Financiën en de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat d.d. 27 november jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262) en in de kabinetsreactie op het AIV-advies «Is de Eurozone stormbestendig» (27 november 2017, Kamerstuk 21 501-20, nr. 1263).

De standpunten van het kabinet ten aanzien van opzet van een Europees Deposito Verzekeringssysteem (EDIS), een Europees Monetair Fonds (EMF) en een Europese Minister van Economie en Financiën zijn onder meer verwoord in de reactie op publicaties inzake de bankenunie van de Minister van Financiën d.d. 17 november 2017 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1472) en de verschillende BNC-fiches die ingaan op de voorstellen en mededelingen van de Commissie inzake de EMU d.d. 6 december jl. (Kamerstuk 22 112, nrs. 2467 t/m 2473 en Kamerstuk 34 856, nrs. 2 en 3).

In lijn met deze inhoudelijke inzet wordt actief met andere lidstaten gewerkt om op standpunten waarop gelijkgezindheid bestaat samen op te trekken. Een recent voorbeeld hiervan is het gezamenlijk EMU-stuk van acht EU-landen, waaronder Nederland, dat 6 maart jongstleden aan uw Kamer werd verzonden (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1308).

Hoewel – met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Denemarken – alle lidstaten zich bij hun toetreding tot de EU hebben gecommitteerd aan lidmaatschap van de Eurozone, en deze committering serieus genomen dient te worden, blijken lidmaatschap van de EU en van de Eurozone in de praktijk niet onlosmakelijk verbonden. Lidstaten kunnen niet worden gedwongen tot de Eurozone toe te treden. Het kabinet acht dit ook niet wenselijk. Nederland hecht er daarnaast aan dat lidstaten die voornemens zijn de euro als munteenheid aan te nemen strikt op de convergentiecriteria worden getoetst, om te waarborgen dat de macro-economische fundamenteën van toetredende lidstaten solide zijn.

Gezien bovenstaande praktijk ziet het kabinet geen aanleiding voor een Verdragswijziging waarbij EU-lidmaatschap en toekomstig lidmaatschap van de Eurozone van elkaar worden gescheiden. Het is daarnaast ook niet in het belang van Nederland wanneer, door juridische scheiding van deze lidmaatschappen, ontstaan van een nieuw supranationaal raamwerk voor enkel de Eurozone in de hand wordt gewerkt, met alle complicaties en potentiële additionele kosten van dien.

Wat betreft maatregelen om de onomkeerbaarheid van de euro teniet te doen, merkt het kabinet op dat het vertrek van lidstaten uit de eurozone niet aan de orde is. Het vertrek van een lidstaat uit de monetaire unie vormt in de ogen van het kabinet ook geen oplossing voor de uitdagingen waar lidstaten voor staan. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding om in te zetten op een verdragswijziging en/of exit-strategie die inkrimping van de eurozone zou reguleren.

Lidstaten moeten binnen de Eurozone juist verantwoordelijkheid nemen, regels naleven, en op punten moet de architectuur van de EMU worden versterkt om dit te bevorderen. Zo moeten het Stabiliteits- en Groeipact en de Macroeconomische Onevenwichtigheidsprocedure ten volle worden benut, en mogelijkheden kunnen worden verkend om de begrotingsregels te vereenvoudigen en onafhankelijker te handhaven. Ook pleit het kabinet voor een raamwerk voor ordentelijke herstructurering van een onhoudbare overheidsschuld, indien een lidstaat noodsteun aanvraagt bij het Europese noodfonds, het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Een dergelijk raamwerk kan een disciplinerende werking hebben en solide begrotings- en economisch beleid in lidstaten bevorderen, omdat het beleggers stimuleert de beprijzing van staatsschuld een adequate weergave te laten zijn van de risico's.

Tot slot herhaalt het kabinet wat betreft aanbeveling 19 het standpunt verwoord in de kabinetsreactie op de initiatiefnota van het lid Omtzigt over ECB monetair beleid en de nadelige gevolgen voor de Nederlandse pensioenfondsen (Kamerstuk 34 563, nr. 4). Artikel 127(1) van het EU-Werkingsverdrag geeft de ECB het mandaat om prijsstabiliteit te handhaven. Dit is de primaire doelstelling van monetair beleid. Het EU-Werkingsverdrag biedt daarnaast een belangrijk kader in de vorm van het verbod op monetaire financiering. In de invulling van het mandaat is er de nodige ruimte voor beoordeling bij de ECB. Dit past bij de onafhankelijke rol en de bij de ECB aanwezige technische expertise om te bepalen hoe het mandaat passend kan worden ingevuld. Het kabinet onderschrijft de doelstelling voor prijsstabiliteit en het verbod op monetaire financiering. Daarnaast hecht het kabinet grote waarde aan de onafhankelijke rol van de ECB. Het kabinet acht het dan ook nodig noch opportuun om – al dan niet in overleg met andere eurolanden – de gewenste kaders waarin de ECB haar mandaat uitvoert nader te definiëren. Dergelijke acties kunnen de onafhankelijkheid van de ECB ondermijnen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok