

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 2025

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2019

Graag voldoet het kabinet aan uw verzoek te reageren op het onderzoeksrapport van Clingendael over de percepties ten aanzien van de Nederlandse belangenbehartiging in de EU (bijlage bij Kamerstuk 21 501-02, nr. 1998). Het heeft met belangstelling kennisgenomen van het rapport over het onderzoek, dat op verzoek van uw Kamer uitgevoerd werd.

Het Kabinet deelt het uitgangspunt dat de EU met het vertrek van het VK, met de verkiezingen van het Europees parlement en met de aanstelling van een nieuwe Europese Commissie, een nieuw momentum kent waarin ook de effectiviteit van de Nederlandse belangenbehartiging nader moet worden beschouwd. Het belang van effectieve Europese samenwerking neemt bovendien voortdurend toe in een wereld van ingrijpende machtsverhoudingen. Hoe Nederland zich zal verhouden tot de belangrijkste uitdagingen van de Unie, is uitgebreid door het Kabinet beschreven in de Staat van de Europese Unie 2019 (Kamerstuk 35 078, nr. 1). Dat Nederland zich naast inhoudelijke standpuntbepalingen ook rekenschap moet geven van de noodzaak van een effectieve belangenbehartiging, blijkt uit het feit dat in de Staat van de Europese Unie een hoofdstuk is gewijd aan de positie van Nederland in een veranderende Europese Unie.

In deze brief zal het Kabinet ingaan op uw specifieke vragen, alsmede een aantal bredere observaties en bevindingen in het rapport. Het kabinet heeft in dit verband nota genomen van het door Clingendael genoemde proviso dat het onderzoek gezien tijd en diepte een aantal beperkingen kent, maar het deelt de conclusie dat de teneur die uit het onderzoek naar voren komt, gestaafd wordt door ander onderzoek.

Bevindingen in rapport:

- **Nederland opereert boven zijn soortelijk gewicht.** Verschillende malen komt in het Clingendael-rapport naar voren dat Nederland boven zijn relatieve gewicht in de Unie presteert. Volgens het

onderzoek ligt hieraan ten grondslag dat (i) Nederland als «founding father» de instituties goed kent, (ii) Nederland beschikt over een uitgekiende en gedegen afstemmings- en coördinatiestructuur (iii) en dat Nederland duidelijke standpunten inneemt (voorspelbaarheid). Verder wordt benadrukt dat (iv) Nederland beschikt over vertegenwoordigers die, hoewel relatief gering in aantal, pragmatisch, goed voorbereid en zeer kundig opereren. Het kabinet verwelkomt de vaststelling dat het Nederlandse optreden effectief is. Dat is immers overeenkomstig hetgeen verwacht mag worden, maar zich vaak aan de dagelijkse openbaarheid onttrekt. Het Kabinet realiseert zich dat het niet vanzelfsprekend is dat Nederland presteert boven zijn relatieve gewicht. Het stelt vast dat blijvende aandacht voor – en onderhoud van – de genoemde succesfactoren essentieel is voor het behoud van onze relatief invloedrijke positie binnen de EU. Dit vergt een investering in capaciteit van onze vertegenwoordigers, zowel kwalitatief als kwantitatief, en zeker in het licht van het toenemende belang van de EU voor de uitdagingen die Nederland niet alleen het hoofd kan bieden. Daarnaast zal het Kabinet zich blijvend richten op een kwalitatief goede en evenredige vertegenwoordiging van Nederlanders in de Europese instellingen.

- **Een gepercipieerde inflexibiliteit tijdens onderhandelingen in Brussel.** Het Clingendael-rapport stelt vast dat de Nederlandse onderhandelingsinzet bij andere lidstaten vaak weinig flexibel overkomt. Dit heeft volgens de onderzoekers zowel voor- als nadelen. De Nederlandse voorspelbaarheid maakt ons tot een betrouwbare lidstaat. Bovendien wordt Nederland met zijn duidelijke inzet als een succesvol onderhandelaar gezien op belangrijke dossiers, zoals die rond de Economische en Monetaire Unie. De keerzijde van de Nederlandse werkwijze, die zich ook kenmerkt door vroege parlementaire betrokkenheid, is dat de Nederlandse onderhandelaars vaak minder bewegingsruimte hebben om in te spelen op ontwikkelingen tijdens de onderhandelingen. Bij veel andere lidstaten lijkt meer ruimte te bestaan voor pragmatisme. In dit verband kan ook worden onderstreept dat het Clingendael-onderzoek Nederland identificeert als de meest transparante lidstaat in de Eurozone, en indien niet-Eurolanden ook in beschouwing worden genomen, alleen Zweden en Denemarken voor zich moet dulden. Het kabinet hecht bijzonder aan dit transparante imago, waarbij het zich steeds vergewist van een optimaal draagvlak binnen de coalitie en binnen uw Kamer. Het wenst dan ook niet te tornen aan de vigerende systematiek van bijvoorbeeld de BNC-fiches. Uitgangspunt voor het kabinet blijft het actief informeren van uw Kamer over de beleidsvoornemens, wetgevings- en andere voorstellen van de Commissie. Conform de afspraken met uw Kamer is de termijn voor toezending van een BNC-fiche zes weken na publicatie van het EU-voorstel. Bij voorstellen waarop de Kamer een behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets heeft voorzien geldt een termijn van drie weken, waarbij de termijn geldt vanaf de publicatiedatum van de Nederlandse versie van het voorstel (mits deze binnen een week na het verschijnen van de Engelse versie gepubliceerd wordt). Het behoeft geen nader betoog dat het streven van het kabinet blijft de BNC-fiches tijdig aan uw Kamer te sturen, zeker met betrekking tot de voorstellen waarbij uw Kamer een behandelvoorbehoud en subsidiariteitstoets heeft geplaatst. Ten aanzien van de EU-wetgevingsdossiers lijkt het echter niet nodig tussentijdse rapportages op te stellen. Immers, om het onderhandelingsproces rond de Europese wetgevingsdossiers na de BNC-fase beter te kunnen volgen, ontvangt uw Kamer al kwartaal-rapportages over genoemde dossiers. Daarnaast blijft het kabinet tijdens het onderhandelingsproces in gesprek met de Kamer middels de geannoteerde agenda's, de voorbereidende AO's en de verslagen van de Raad. Voor dossiers die door uw Kamer zijn aangemerkt als

prioritair, worden doorgaans separate afspraken over de informatievoorziening gemaakt. Dit geldt in het bijzonder voor de dossiers met een behandelvoorbehoud dat tijdens Algemeen Overleg nader wordt geconcretiseerd. Dit geheel aan afspraken tussen Kamer en kabinet biedt veel mogelijkheden om in te spelen op de ontwikkelingen tijdens onderhandelingen en het Nederlandse standpunt, indien nodig, aan te passen. Het is welbegrepen eigenbelang dat Nederland als een constructieve onderhandelingspartner gezien wordt. Halsstarrig vasthouden aan een eigen gelijk kan Nederland onder omstandigheden op een irrelevant zijspoor doen belanden. Daarnaast lopen de onderhandelingen over sommige dossiers zo lang dat omstandigheden die aanvankelijk de beleidsinzet bepaald hebben, gewijzigd kunnen zijn.

- **Het gebruik van het veto.** Het Clingendael-onderzoek heeft niet de ruimte gehad om nader onderzoek te plegen naar de inzet van het veto bij Brusselse onderhandelingen. Het kabinet benadrukt in dit verband dat het merendeel van de besluiten in de Raad plaatsvindt via een gekwalificeerde meerderheid van stemmen, en dat op een beperkt aantal terreinen een unanimiteitsregel (en dus inzet van een veto) van toepassing is. Zoals reeds aangegeven in de beantwoording van de vragen van uw Kamer inzake de Nederlandse belangenbehartiging in de EU (Kamerstuk 35 000 V, nr. 4), is het voor een effectieve onderhandelingspositie niet behulpzaam om te vaak een dreigement met veto in te zetten. Het kabinet zoekt daarom altijd naar een balans tussen enerzijds (dreigen met) de inzet van een tegenstem of veto en anderzijds het belang van behoud van invloed op het onderhandelingsproces. Nederland gaat daarom terughoudend om met het gebruik van zijn veto, maar schuwt het niet. In de algemene praktijk is overigens zelden sprake van de inzet van een veto, omdat in unanimiteitsdossiers normaliter wordt gestreefd naar overeenstemming.
- **Het verbeteren van de informele diplomatie in Brussel gericht op de Nederlandse belangenbehartiging, inclusief het voorstel om een plaats te creëren waar Nederlanders in Europese instellingen en vertegenwoordigingen elkaar structureel kunnen ontmoeten.** Om de effectiviteit van de Nederlandse belangenbehartiging verder te vergroten, ziet Clingendael mogelijkheden via meer interactief optreden, ook buiten de vergaderzalen. «Totaaldiplomatie» wordt dat door de onderzoekers genoemd. Het kabinet onderschrijft het belang van intensivering van contacten op alle mogelijke niveau's, overigens niet alleen met Nederlanders maar met alle spelers op voor Nederland belangrijke dossiers. Daarbij heeft Nederland zeker ook het voordeel dat de afstand tot Brussel relatief klein is. De Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU is bij uitstek een plaats waar Nederlanders in de Europese instellingen en vertegenwoordigingen elkaar geregeld kunnen ontmoeten. Dit gebeurt in de praktijk ook. Zo heeft de vertegenwoordiging tijdens de legislatuur 2014–2019 regelmatig aan Europarlementariërs de gelegenheid geboden informeel met Nederlandse vertegenwoordigers op de PV van gedachten te wisselen. Ook organiseert de Permanente Vertegenwoordiging bijeenkomsten voor alle Nederlanders die werkzaam zijn bij de EU-instellingen. Deze praktijk zal ook in de komende legislatuur worden voortgezet.

Wat de bredere Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie betreft, moet worden benadrukt dat een effectieve «totaaldiplomatie» niet uitsluitend in handen van het kabinet of het Nederlandse overheidsapparaat ligt. Het rapport besteedt bijvoorbeeld aandacht aan het feit dat een lidstaat ook invloed uit kan oefenen door goed te coördineren met de Europarlementariërs van de betreffende lidstaat. Clingendael heeft de mate waarin Nederlandse Europarlementariërs coördineren met de Nederlandse overheid niet onderzocht, maar

veronderstelt wel dat hier ruimte voor verbetering is en dat dit eventueel onderdeel van een vervolgonderzoek zou kunnen zijn. Het kabinet is bereid om met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid, ook die van uw Kamer, in het kader van een meer actieve diplomatie op elk niveau, aan een dergelijk onderzoek en verbetering van de samenwerking bij te dragen.

- **Welke rol en positie wil Nederland kiezen nu met de Brexit de machtsbalans in de EU verandert?** Het kabinet bestrijdt het beeld dat Nederland ééndimensionaal opereert in een noordelijke coalitie, of uitsluitend gericht is op het vormen van blokkerende minderheden. Het richt zich juist op de totstandkoming van flexibele coalities. Zo werkt Nederland nauw samen met noordelijke landen over EMU-onderwerpen, maar evengoed wordt samengewerkt met Midden-, Oost- en Zuid Europese lidstaten over het functioneren van de interne markt en met zuidelijke landen over thema's als migratie, klimaat en rechtsstaat. Ook vindt er intensief overleg plaats met Frankrijk en Duitsland en werkt Nederland structureel samen in Benelux verband. Maar geografische aanduidingen van samenwerkingsverbanden dekken vaak de lading niet; samenwerking vindt veel meer plaats op basis van thema's. De zogeheten Hanzecoalitie is derhalve slechts één aspect van een veel bredere coalitievorming die Nederland nastreeft.
- **Wat de versterkte inzet van de Nederlandse bilaterale EU-posten in de lidstaten betreft,** benadrukt het Kabinet dat dit een essentieel onderdeel is voor een meer effectieve coalitievorming. Door de personele versterking van een aantal EU-posten krijgt Nederland capaciteit om actiever optreden in relevante hoofdsteden en daar ook meer zichtbaarheid scheppen aan te brengen in de achtergrond van positiebepalingen. Dit versterkt ook de essentiële samenwerking in de driehoek tussen bilaterale EU-posten, Den Haag en de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU in Brussel. Clingendael zelf verwijst in dit verband naar het AIV-advies «Coalitievorming na de Brexit», dat eveneens op verzoek van uw Kamer werd opgesteld. Zowel in de Staat van de Unie als in de kabinetsreactie op het AIV-advies inzake coalitievorming (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1413), heeft het kabinet uw Kamer een appreciatie doen toekomen van de capaciteitsversterking op ambassades binnen de EU.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok