

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1534

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zes fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling interne energiemarkt, (Kamerstuk 22 112, nr. 1530)

Fiche 2: Mededeling actieplan voor het verminderen van incidentele vangsten zeevogels in vistuig, (Kamerstuk 22 112, nr. 1531)

Fiche 3: Mededeling «een andere kijk op onderwijs» (Kamerstuk 22 112, nr. 1532)

Fiche 4: Mededeling blauwdruk Europese wateren (Kamerstuk 22 112, nr. 1533)

Fiche 5: Mededeling inzake verdere integratie van de Europese microstaten (Andorra, Monaco, San Marino) met de EU

Fiche 6: Mededeling een maritieme strategie voor de Adriatische en Ionische Zee (Kamerstuk 22 112, nr. 1535)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling inzake verdere integratie van de Europese microstaten (Andorra, Monaco, San Marino) met de EU.

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: EU Relaties met Andorra, Monaco en San Marino: opties voor verder integratie met de EU.

Datum ontvangst Commissiedocument

20 november 2012

Nr. Commissiedocument

COM(2012) 680

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=202129

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Aanname van procedurele Raadsconclusies tijdens Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie d.d. 20 december 2012 als A-punt (hamerstuk, zie ook de brief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 11 december 2012 met kenmerk DIE-1493).

Op basis van de nadere uitwerking van Commissie zal de Raad Algemene Zaken te zijner tijd besluiten over de toekomstige vormgeving van de relatie tussen de EU en de microstaten. Het is niet bekend welk tijdspad hiervoor zal worden gevolgd. Uw Kamer zal op reguliere wijze hierover worden geïnformeerd met het oog op het door de Raad te nemen besluit hieromtrent.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

In december 2010 nam de Raad conclusies aan, waarin werd gewezen op het uitgebreide maar gefragmenteerde karakter van de betrekkingen tussen de EU en microstaten Andorra, San Marino en Monaco (verder: «de microstaten»). De verdragsrechtelijke relaties tussen de EU en de microstaten is gebaseerd op verschillende bilaterale verdragen met elk van de microstaten, die onder meer voorzien in (beperkte) toegang tot onderdelen van de interne markt van de EU: het interne markt EU-acquis maakt hierdoor grotendeels geen onderdeel uit van de rechtsorde van deze landen en is voor hen daarom ook niet van toepassing. Naar aanleiding van deze (onwenselijke) situatie kreeg de Commissie in december 2010 van de Raad de opdracht om de mogelijkheden van verdere integratie van de microstaten met de interne markt te onderzoeken.

In juni 2011 stuurde de Commissie de Raad een eerste rapport hierover. De Raad nodigde de Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) vervolgens uit om hun analyse verder te verdiepen, in het kader waarvan ook de mogelijkheid van een nieuwe institutioneel raamwerk voor de betrekkingen van de EU met deze landen verkend zou moeten worden; de Raad benadrukte hierbij het belang van een samen-

hangende benadering voor alle drie de landen. Deze opdracht van de Raad resulteerde in de voorliggende Mededeling van de Commissie, die onderwerp is van dit fiche.

In haar Mededeling concludeert de Commissie dat ten gevolge van de huidige opzet van de betrekkingen tussen de EU en de microstaten nog steeds obstakels bestaan voor een ongehinderd vrij personen-, goederen- en dienstenverkeer tussen de EU en deze landen. Burgers en bedrijven in zowel de EU als in de microstaten zullen volgens de Commissie profiteren van nauwere integratie: EU-burgers hebben bijvoorbeeld nog steeds een vergunning nodig om te kunnen wonen en werken in de microstaten. De Commissie wijst verder op de omvangrijke financiële dienstenindustrie van de microstaten: de drie microstaten zijn thuishaven van in totaal 50 banken, die in totaal vermogens van meer dan 100 miljard euro beheren. Dit is potentieel een belangrijke bron van groei, investeringen, innovatie en werkgelegenheid voor de EU, aldus de Commissie.

De Commissie doet in haar Mededeling een eerste verkenning van vijf verschillende opties tot verdere integratie van de microstaten met de EU (en dan met name met de interne markt). Deze opties zijn:

- 1) *Behouden van de status quo*, waarbij geen nieuwe verdragen voor meer toegang tot (onderdelen) van de interne markt worden afgesloten met de microstaten. Ten gevolge hiervan zou de toegang van de microstaten tot de interne markt zeer beperkt blijven. De keuze voor deze optie is volgens de Commissie onwenselijk, want zou negatief kunnen neerslaan op de betrekkingen met de microstaten. Ten gevolge hiervan zou bijvoorbeeld de bereidheid van de microstaten kunnen afnemen om nieuwe verdragen – die in het belang van de EU zijn (bijvoorbeeld op belastinggebied) – met de EU af te sluiten.
- 2) *Een sectorale benadering*: deze optie zou inhouden het uitonderhandelen met de microstaten van (bilaterale) sectorale verdragen voor toegang tot onderdelen van de interne markt. Hiervoor zouden minimaal 18 nieuwe bilaterale verdragen tussen de EU en de microstaten nodig zijn. Ook aan deze optie kleven veel nadelen volgens de Commissie: het is niet in het voordeel van de EU om een zo groot aantal nieuwe verdragen uit te onderhandelen, gezien de aanzienlijke bureaucratistische inspanningen die dat zal vergen. Bovendien zou een dergelijke aanpak kunnen uitmonden in verschillende regelingen voor elk van de microstaten, die een potentieel onbeheersbare complexiteit met zich meebrengen.
- 3) *Een raamwerk-associatieakkoord* tussen de EU en de drie microstaten, gebaseerd op het EER (Europese Economische Ruimte)-model (zie ook optie 4): het grote voordeel van deze optie volgens de Commissie is onder meer dat het geheel aan betrekkingen met de microstaten hiermee in een enkel multilateraal verdrag kan worden ondergebracht en dat hiermee ook uitbreiding van de samenwerking op andere EU-terreinen (buiten de interne markt) laagdrempeliger wordt. In het kader van een dergelijk akkoord zou het nodig zijn een nieuw institutioneel kader op te zetten, waarbij het volgens de Commissie de voorkeur geniet om zoveel mogelijk te steunen op bestaande (en beproefde) institutionele structuren. Ook zou een oplossing gevonden moeten worden om te verzekeren dat relevante onderdelen van het EU-acquis toepasbaar worden gemaakt in de microstaten (inclusief nieuwe EU-acquis), dat het EU-acquis ook daadwerkelijk wordt geïmplementeerd en gehandhaafd door de microstaten, en dat de implementatie van het acquis door de microstaten ook wordt gemonitord en (en

wanneer noodzakelijk) gehandhaafd door (bestaande) supranationale instellingen.

- 4) *Lidmaatschap van de microstaten van de Europese Economische Ruimte (EER)*: Deze optie voorziet in volledige integratie van de microstaten met de interne markt van de EU, op dezelfde basis als de huidige EER-lidstaten Noorwegen, Liechtenstein, IJsland. Het grote voordeel van deze optie is dat de microstaten zich in het kader van deze optie enkel zouden hoeven aansluiten bij het bestaande EER-Verdrag. Daarmee komen zij onder de bestaande en beproefde institutionele structuur van de EER. Een complicatie is in dit geval wel dat de microstaten op basis van artikel 128 van het EER-Verdrag eerst lid zouden moeten worden van de EFTA (Europese Vrijhandelsassociatie). De EFTA is het samenwerkingsverband gericht op economische integratie en vrijhandel tussen vier niet-EU-lidstaten (Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein). De mogelijkheid van EER-lidmaatschap van de microstaten zou derhalve eerst besproken moeten worden met de EFTA-lidstaten.
- 5) *EU-lidmaatschap van de microstaten*: op basis van artikel 49 van het EU-Verdrag kan elk Europees land dat de waarden van de EU respecteert en gecommiteerd is om deze uit te dragen, een lidmaatschapsaanvraag indienen. Een lidmaatschapsaanvraag door de microstaten zou volgens de Commissie echter om twee redenen problematisch zijn: 1) de instellingen van de EU zijn niet ingericht voor lidmaatschap van microstaten; voor de institutionele aanpassingen, die nodig zouden zijn om lidmaatschap van microstaten mogelijk te maken, zouden belangrijke wijzigingen van het EU-Verdrag noodzakelijk zijn. 2) de beperkte administratieve capaciteit van de microstaten zal een aanzienlijke impact hebben op het vermogen van de microstaten om al het bestaande (en omvangrijke) EU-acquis te implementeren en om alle andere verplichtingen van het EU-lidmaatschap te vervullen.

Op basis van de verkenning van bovenstaande vijf opties komt de Commissie tot de conclusie dat opties drie en vier de – voor de EU – meest wenselijke en levensvatbare opties zijn. De Commissie vraagt de Raad in dit licht om een mandaat om opties drie en vier verder te verkennen. Het Voorzitterschap van de EU is voornemens via procedurele conclusies – aan te nemen tijdens Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie van 20 december 2012 – de Commissie dit mandaat te verlenen.

Op basis van de nadere uitwerking van Commissie zal de Raad te zijner tijd besluiten over de toekomstige vormgeving van de relatie tussen de EU en de microstaten. Het is niet bekend welk tijdspad hiervoor zal worden gevolgd. Uw Kamer zal op reguliere wijze hierover worden geïnformeerd met het oog op het door de Raad te nemen besluit hieromtrent.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

De EU is bevoegd bijzondere betrekkingen te ontwikkelen met naburige landen. Hiertoe kan de Unie specifieke overeenkomsten sluiten (artikel 8 EU). Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling.

Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De relaties van deze staten met de EU, met name ten aanzien van de interne markt, kan enkel op het niveau van de EU worden geregeld.

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit, met name ten aanzien van optie 4. Hiermee zouden deze staten kunnen aansluiten bij bestaande en beproefde institutionele structuren.

De Commissie zal door de Raad gevraagd worden, voor einde 2013 een rapport te presenteren, waarin de institutionele, politieke, economische implicaties van de verder te verkennen opties zullen worden geanalyseerd. Op basis daarvan zullen de mogelijke financiële gevolgen, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten beter beoordeeld kunnen worden. Het ligt in ieder geval in de rede dat deze gevolgen het meest beperkt zullen blijven, indien in het kader van een toekomstige nieuwe opzet van de relaties met de microstaten zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande institutionele structuren.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Algemeen

Nederland benadert het vooruitzicht van verdere integratie van de microstaten met de (interne markt van de) EU vanuit een positieve grondhouding: het betreft hier landen die cultureel-historisch nauw met de EU verweven zijn en fundamentele waarden met de EU delen. Bovendien deelt Nederland de opvatting van de Commissie dat nauwere integratie van de microstaten met de EU potentieel kan bijdragen aan economische groei, door het genereren van nieuwe mogelijkheden en een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven.

Ook onderschrijft Nederland de opmerkingen van de Commissie in de Mededeling dat de «ruggegraat» van de interne markt van de EU de gemeenschappelijke regels en standaarden van de EU zijn, en een stevig beleid ten aanzien van implementatie en handhaving van EU-regelgeving. Dit is van essentieel belang voor het bewaken van de homogeniteit van de interne markt. Nederland is van mening dat elke mogelijke toekomstige nieuwe inrichting van de betrekkingen met de microstaten in harmonie zal moeten zijn met het – voor het functioneren van de interne markt essentiële – homogeniteitsprincipe.

Hoewel Nederland het eens is met de Commissie dat in het kader van een nieuwe vormgeving van de betrekkingen met de microstaten rekening zal moeten worden gehouden met de specificiteiten van de microstaten (die onder meer voortvloeien uit de beperkte omvang en administratieve capaciteit van deze landen), dient er voor gewaakt te worden dat dit niet ten koste gaat van de homogeniteit van de interne markt.

Financiële diensten

Gezien de relatief grote financiële dienstenindustrie van de microstaten, is de financiële dienstenmarkt het onderdeel van de interne markt van de EU, dat potentieel de meeste (positieve of minder positieve) gevolgen kan ondervinden van verder openstelling van de interne markt voor dienstverrichters uit de financiële dienstensector van de microstaten. Nederland is derhalve van mening dat eventuele toekomstige besluitvorming over (volledige) openstelling van de financiële dienstenmarkt voor de microstaten voorafgegaan zou moeten worden door een analyse door de Commissie van de mogelijke gevolgen van dergelijke besluitvorming voor het gelijke speelveld in de interne financiële dienstenmarkt en het

vermogen van de microstaten om aan de verplichtingen, voortvloeiende uit de depositogarantierichtlijn, te kunnen voldoen (inclusief in het geval van mogelijke toekomstige bankencrises). Nederland zal er op aandringen dat deze analyse wordt verwerkt in de uitwerking van de opties. In dit kader is Nederland bovendien van mening dat (volledige) openstelling van de financiële dienstenmarkt voor de microstaten ook moet betekenen dat de microstaten gebonden zijn aan al het (relevante en nieuwe) interne-markt acquis op financiële dienstengebied, inclusief het acquis op het gebied van financieel toezicht en depositogarantiestelsels.

Institutioneel

Nederland acht het van belang dat een nieuwe inrichting van de betrekkingen tussen de EU en de microstaten gebaseerd wordt op bestaande institutionele structuren. De oprichting van nieuwe (supranationale) instellingen dient vermeden te worden.

Geprefereerde opties voor verdere integratie van de microstaten met de EU

In het licht van bovenstaande overwegingen geeft Nederland de meeste voorkeur aan verdere verkenning door de Commissie van optie vier: lidmaatschap van de EER maakt aansluiting van de microstaten bij een bestaand verdrag en bestaande institutionele structuren mogelijk. Daarnaast dienen alle EER-landen op basis van het EER-Verdrag alle (nieuwe) relevante interne marktregels automatisch over te nemen en te implementeren. Bovendien helpt de supranationale institutionele structuur van de EER – waar zowel supranationaal toezicht, als ook supranationale rechtspraak onderdeel van uitmaken – in hoge mate de homogene toepassing van het interne markt acquis te verzekeren. Nederland is zich er bij deze optie van bewust dat succesvolle onderhandelingen met de EFTA-landen over eventueel EER-lidmaatschap van de microstaten een belangrijke randvoorwaarde zijn.

Nederland is eveneens voorstander van verdere verkenning van optie drie (als eventueel alternatief voor optie vier): in het geval dat de meest geschikte optie het afsluiten van een multilateraal raamwerk-associatie-akkoord blijkt, acht Nederland het van belang dat de (institutionele) regelingen in een dergelijk akkoord zoveel mogelijk gebaseerd worden op bestaande en beproefde institutionele structuren. Het is van groot belang dat dit akkoord bepalingen bevat die garanderen dat (nieuwe) relevante onderdelen van het interne-markt acquis van toepassing worden in de microstaten, dat de (autoriteiten van de) microstaten het acquis ook daadwerkelijk implementeren en handhaven, en dat supranationaal toezicht (zo mogelijk door de Europese Commissie of de EFTA-Toezichthouder) wordt gehouden op de implementatie van het acquis door deze landen. Bovendien moet het verdrag ook een supranationale rechtsprekende instantie (zo mogelijk het Europese Hof van Justitie of het EFTA-Hof) in staat stellen bindende uitspraken te doen in het geval van geschillen (mbt. interne-markt regels).