

Vergaderjaar 2003–2004

29 213

Intergouvernementele Conferentie (IGC)

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BUITEN- LANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2003

Zoals verzocht tijdens het debat van 2 oktober over de Staat van de Unie (Handelingen II, vergaderjaar 2003–2004, nr. 9, blz. 423–477) en de Nederlandse inzet in de IGC, bieden wij u hierbij graag een notitie aan over de Nederlandse positie bij de stemmenweging onder het Verdrag van Nice en de uitkomsten van de Europese Conventie.

In deze notitie is ook betrokken het verzoek van het lid Van Der Laan, van 7 oktober jl., met betrekking tot de definitie van het bevolkingscriterium in de stemmenweging.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. Nicolai

NEDERLANDSE POSITIE BIJ STEMMENWEGING: NICE EN UITKOMSTEN CONVENTIE

Inleiding

In het debat over de Staat van de Unie heeft de Kamer gevraagd naar de gevolgen van de stemmenweging in de Europese Grondwet voor de Nederlandse positie. In het bijzonder is gevraagd naar de relatie met de extra stem die Nederland in Nice heeft behaald en de vermindering van het aantal EP-zetels. In deze toelichting wordt eerst ingegaan op het Verdrag van Nice en vervolgens op de stemmenweging zoals opgenomen in de Europese Grondwet.

Verdrag van Nice

Institutionele wijzigingen: stemmenweging en EP-zetels

Het Verdrag van Nice heeft de Unie voorbereid op de aanstaande uitbreiding. De toetreding van twaalf kandidaat-lidstaten tot de Europese Unie kan niet plaatsvinden zonder de institutionele structuur aan te passen. Dit geldt voor de samenstelling van de Commissie, de stemmenweging in de Raad en de zetels in het Europese Parlement. Het Europese Parlement zou uit zijn voegen barsten als de huidige lidstaten geen zetels zouden inleveren. Voor een parlement van maximaal 732 zetels hebben nagenoeg alle huidige lidstaten zetels ingeleverd. De grote lidstaten meer dan de kleine. Zo heeft Frankrijk 15 zetels ingeleverd, Spanje 14, Nederland 6 en België 3. De vermindering van het aantal EP-zetels voor de huidige lidstaten staat dus los van de herziening van de stemmenweging. Nederland heeft niet minder Europarlementariërs gekregen omdat we hebben ingezet op een verhoging van ons stemgewicht.

Nieuwe stemmenweging en driedubbele sleutel

Het Verdrag van Nice heeft ook de stemmenweging gewijzigd. De gewogen sleutel is veranderd in een driedubbele sleutel. Aan de gewogen sleutel, waarbij aan elke lidstaat een aantal stemmen is toebedeeld, is het vereiste van de meerderheid van de lidstaten en een bevolkingstoets toegevoegd. Een besluit dat in de EU-27 met gekwalificeerde meerderheid moet worden genomen komt tot stand indien:

- 1) het ten minste 232 van de 321 stemmen heeft verkregen;
- 2) de meerderheid van de lidstaten voorstemt;
- 3) de gekwalificeerde meerderheid ten minste 62 % van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigt, indien een lid van de Raad vereist dat dit wordt nagegaan.

De gewogen sleutel is tevens opnieuw bepaald om een herverdeling van stemmen te maken over de huidige en nieuwe lidstaten. Hierbij wordt het systeem van «*degressieve proportionaliteit*» gehanteerd. Dit houdt in dat de kleine landen (te beginnen bij Nederland) een groter percentage van het totaal aantal stemmen krijgen dan hun percentage in de totale EU-bevolking. Bij Nederland is dit verschil echter zeer gering, maar bij de kleinste lidstaten is het verschil enorm. Luxemburg heeft in een EU-27 bijvoorbeeld 1,2% van het aantal stemmen en maar 0,1% van de totale bevolking. Bij de grote lidstaten is het precies omgekeerd met als extreem voorbeeld Duitsland dat 17% van de bevolking heeft en maar 8,4% van het aantal stemmen. Nederland zit op de grens. Met 13 stemmen van de 321 hebben we 3,8% van het aantal stemmen, met 3,3% van de totale bevolking. Onder ons loopt het verschil tussen beide percentages snel op in het voordeel van de kleine lidstaten.

Samen met België (12) en Luxemburg (4) heeft de Benelux net zoveel gewicht gekregen als de vier grote lidstaten die elk 29 stemmen hebben. Drie grote lidstaten hebben samen 87 stemmen, net niet genoeg om een besluit te kunnen blokkeren (88 stemmen nodig). Overigens kunnen drie grote landen op grond van de bevolkingstoets (62%) wel blokkeren, mits Duitsland daar onderdeel van uitmaakt.

Deze driedubbele sleutel wordt gebruikt vanaf eind 2004. Op dat moment zal de exacte definitie van het bevolkingscriterium duidelijk moeten zijn. Dit criterium is ook onderdeel van de «nieuwe» dubbele sleutel die de Conventie voorstelt. Voor de bepaling van dat bevolkingscriterium worden thans de cijfers gebruikt die het Europees statistiek Bureau (EuroStat) hanteert. Bij het opstellen van de bevolkingsgegevens hanteert EuroStat als uitgangspunt het aantal inwoners in een bepaald land op 1 januari van het betreffende jaar. De bevolking is gebaseerd op de meest recente tellingen aangevuld met demografische ontwikkelingen sinds de laatste telling, of op het bevolkingsregister.

Appreciatie van stemmenweging onder Nice

Bij de onderhandelingen over het Verdrag van Nice had Nederland twee doelen voor ogen: meer stemgewicht krijgen dan de vijf lidstaten met circa 10 miljoen inwoners (België, Griekenland, Hongarije, Tsjechië en Portugal) en het relatieve stemgewicht behouden. Beide aspecten zijn met de driedubbele sleutel van Nice bereikt. Met de stemverdeling kunnen wij dicht bij ons relatieve bevolkingsgewicht blijven (zelfs iets daarboven) en hebben wij ons onderscheiden van de landen met 10 miljoen inwoners: die hebben namelijk 12 stemmen, terwijl Nederland er 13 kreeg.

Europese Grondwet

Stemmenweging: van driedubbele meerderheidssleutel naar dubbel meerderheid

In de Conventie is de driedubbele sleutel van Nice vervangen door het systeem van de «dubbele meerderheid». Een gekwalificeerde meerderheid komt tot stand met:

- 1) de meerderheid van de lidstaten (50%+1);
- 2) ten minste 3/5 van de bevolking van de Unie.

In percentages uitgedrukt als het 50/60 model.

Deze nieuwe stemmenweging komt er op neer dat de gewogen sleutel is komen te vervallen. De twee andere sleutels; meerderheid lidstaten en meerderheid bevolking (weliswaar 60% in de Grondwet en 62% in Nice) zijn gehandhaafd.

Extra stem?

In dit systeem is geen sprake meer van «*degressieve proportionaliteit*», het stemgewicht volgens het tweede criterium is volstrekt gelijk aan het bevolkingspercentage.

Met het wegvallen van de gewogen sleutel is de bevolkingstoets belangrijker geworden.

Ten opzichte van Nice winnen de grote landen aan stemgewicht en verliezen de kleine landen aan gewicht. Voor Nederland geldt dit ook, zij het in mindere mate. Wij zitten, zoals eerder aangegeven, op het scherpnierpunt. Ons aandeel in stemmen (3.8%) komt het dichtst in de buurt van

ons bevolkingsaandeel (3.3%). Het is te kort door de bocht om te stellen dat de extra stem die Nederland ten opzichte van de landen met 10 miljoen inwoners in Nice heeft gekregen daarmee verloren is gegaan. Het verschil in bevolking telt juist in grotere mate mee. Het Nederlandse gewicht van 16 miljoen inwoners (3.3 %) is groter dan dat van de landen met 10 miljoen inwoners (2.1%).

Nederlandse positie: coalities

De besluitvorming in de Unie draait echter niet zozeer om het stemgewicht van één lidstaat, maar om de coalities die meerdere lidstaten kunnen vormen. Het gaat daarbij meestal niet om de simpele tegenstelling tussen grote en kleine lidstaten. Coalities verschillen per onderwerp, bijvoorbeeld als het gaat om financiële aangelegenheden (nettobetaler/ontvanger), sociaal beleid (Angelsaksisch/Rijnlandmodel), of het Stabiliteits-en Groei Pact (rekkelijken/preciezen).

Deze coalities zijn nodig voor het behalen van een meerderheid of een blokkerende minderheid. In het algemeen geldt dat de dubbele weging tot gevolg heeft dat een gekwalificeerde meerderheid iets gemakkelijker tot stand komt. Daar staat tegenover dat het iets moeilijker zal zijn om te blokkeren. Voor Nederland is overigens van belang dat zowel met Nice als met de Grondwet de coalitie van nettobetalers (Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Zweden, Denemarken en Nederland) een voorstel kunnen blokkeren.

Transparantie en duurzaamheid

De regering heeft bij haar beoordeling van de dubbele meerderheids-sleutel niet alleen gekeken naar het Nederlandse stemgewicht. Het doorgronden van de driedubbele sleutel van Nice is niet gemakkelijk. Een gekwalificeerde meerderheid is moeilijk af te lezen.

De dubbele meerderheids-sleutel van de Grondwet is transparanter en door iedereen te begrijpen. Het is bovendien een duurzame sleutel. De Nice-sleutel moet bij iedere toetreding na de 27ste lidstaat heronderhandeld worden. Met de dubbele meerderheids-sleutel van de Grondwet is dat niet nodig.

Conclusie

De regering meent dat Nederland de extra stem van Nice niet is kwijtgeraakt ten koste van het aantal Europarlementariërs. Hoewel Nederland er in stemgewicht weliswaar iets op achteruit is gegaan, *zal het voor de mogelijke Nederlandse coalities geen groot verschil maken*. Bovendien is de besluitvaardigheid van de Unie ruimschoots overleefd. De stemmenweging is tevens een stuk transparanter en inzichtelijker geworden. Kortom een duurzame, democratische sleutel waarmee het Nederlandse belang voldoende kan worden behartigd.