

Vergaderjaar 2003–2004

21 501-20

Europese Raad

29 213

Intergouvernementele Conferentie (IGC)

Nr. 252

**BRIEF VAN DE MINISTER EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN
BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2004

Graag bieden wij u hierbij het verslag aan, met bijlagen¹, van de bijeenkomst van de Europese Raad en de laatste onderhandelingszitting van de Intergouvernementele Conferentie, welke beide op 17 en 18 juni 2004 in Brussel plaatsvonden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. Nicolaï

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Verslag van de bijeenkomst van de Europese Raad en de laatste onderhandelingsronde van de Intergouvernementele Conferentie, Brussel, 17–18 juni 2004

Op 17 en 18 juni 2004 kwamen de leden van de Europese Raad bijeen voor hun reguliere halfjaarlijkse vergadering alsmede voor de laatste onderhandelingsronde van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) betreffende de opstelling van een *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (Grondwettelijk Verdrag, GW)*.

De Europese Raad bereikte overeenstemming over een aantal conclusies (bijgevoegd) die richting geven aan verdere werkzaamheden op een aantal terreinen, waaronder terrorisme-bestrijding. Deze conclusies zijn als zodanig van bijzonder belang voor het aanstaande Nederlandse Voorzitterschap van de Europese Unie. Geen overeenstemming werd daarentegen bereikt over de benoeming van de volgende Voorzitter van Europese Commissie.

De IGC werd succesvol afgerond. Het Grondwettelijk Verdrag, *i.e.* de tekst die door de Conventie was bezorgd (het de Kamer bekende doc. 50/03 + corrigenda en addenda), daarna in de IGC aangepast (het zogenoemde «gesloten» doc. 81/04) en vervolgens nog verder aangevuld en gewijzigd (de overeengekomen versie van het «open» document, 85/04), zal nu juridisch en taalkundig worden opgeschoond en geconsolideerd (*toiletage*). Wanneer de definitieve, geconsolideerde tekst beschikbaar is en deze is vertaald in alle officiële talen van de Unie, kan deze worden ondertekend. Naar verwacht zal dit in het najaar plaatsvinden.

Het Verdrag vergde na de mislukking in december 2003 nog serieuze en inspannende onderhandelingen alvorens de Staatshoofden en Regeringsleiders er mee konden instemmen. Het vormt een belangrijke en weloverwogen nieuwe stap in het Europese integratie-proces.

Bijeenkomst met de Voorzitter van het Europese Parlement

Zoals gebruikelijk is, hadden de leden van de Europese Raad voorafgaand aan hun vergadering een ontmoeting met de Voorzitter van het Europese Parlement (EP), de heer Pat Cox. In zijn inleiding (bijgevoegd) wees deze op de geringe opkomst bij de recente EP-verkiezingen en de groei van eurosceptische en zelfs eurofobische krachten en noemde hij deze verkiezingen een gemiste kans waarin teveel partijen zich richtten op nationale of persoonlijkheidsissues. Ook wees hij op de toegenomen rol van het EP als medewetgever en pleitte hij voor implementatie van de inter-institutionele overeenkomst voor betere wetgeving.

Intergouvernementele Conferentie

Aan de vooravond van de Europese Raad heeft het Ierse voorzitterschap een tweetal documenten verspreid. Het eerste document (CIG 81/04) bevatte een groot aantal voorstellen waarvan het voorzitterschap meende dat zij als voldoende besproken en geaccordeerd beschouwd mochten worden. Deze voorstellen zijn voor het overgrote deel – met de preambule als belangrijkste uitzondering – dan ook niet meer besproken tijdens deze laatste onderhandelingsronde.

De discussie heeft zich toegespitst op de nog niet uitonderhandelde voorstellen, waarvan op de tweede dag nog een nieuwe versie is uitgebracht. De uiteindelijke compromissen die op deze onderwerpen zijn gesloten, zijn vervat in document CIG 85/04¹ dat U, naast het in de inleiding genoemde «gesloten» document (CIG 81/04)¹, aantreft bij dit verslag.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Onderstaand wordt nader ingegaan op de belangrijkste elementen uit dit pakket voorstellen, om te beginnen de twee Nederlandse prioriteiten (Financiële Perspectieven en Stabiliteits en Groei Pact).

Financiële Perspectieven

Tot het laatst heeft de Nederlandse eis tot handhaving van unanimiteit in de besluitvorming over de Financiële Perspectieven deel uitgemaakt van de openstaande punten. De minister-president heeft van meet af aan duidelijk gemaakt op dit punt geen concessies te zullen doen, ondanks druk om de unanimiteit in tijd te begrenzen. Dit heeft ertoe geleid dat de voorstellen op voor Nederland bevredigende wijze hun weg hebben gevonden naar het eindpakket. De unanimiteit is daarbij voorzien van een passerelle-bepaling op grond waarvan op een later moment, op basis van een unaniem besluit van de Europese Raad, kan worden besloten tot een overgang naar gekwalificeerde meerderheid bij stemming over de Financiële Perspectieven. Nederland heeft een unilaterale IGC-verklaring afgelegd, waarin wordt aangegeven dat Nederland zal instemmen met zo'n overgang op het moment dat een bevredigende oplossing is gevonden voor de excessieve Nederlandse betalingspositie in het kader van een herziening van het Eigen Middelen Besluit.

Versterking van het Stabiliteits en Groei Pact

Inzake het Stabiliteits en Groei Pact zijn diverse aspecten tijdens de Europese Raad aan de orde geweest.

Allereerst lag een Nederlands-Duitse verklaring ter tafel. Uiteindelijk is een aanvaardbaar compromis tot stand gekomen waarin bevestigd wordt dat het SGP een *rule based system* is, dat met betrekking tot alle lidstaten op dezelfde wijze moet worden toegepast. Bovendien wordt de noodzaak onderstreept dat in economisch goede tijden overschotten worden opgebouwd teneinde excessieve tekorten in tijden van economische neergang te voorkomen. Tenslotte is de verklaring toekomstgericht: de Commissie wordt uitgenodigd met voorstellen te komen voor verbetering van de implementatie van het SGP. Deze verklaring is tot op het laatste moment onderwerp van bespreking geweest omdat er pogingen werden ondernomen om de passage met betrekking tot overschotten af te zwakken danwel te schrappen.

Ten tweede lagen voorstellen op tafel, afkomstig uit de Conventie, ter versterking van de rol van de Commissie in het SGP. Een viertal landen heeft in de aanloop naar de Europese Raad echter aangegeven de rol van de Commissie in de eerste fase van de Buitensporig Tekort Procedure (artikel III-76 lid 6) te willen terugbrengen van recht van voorstel naar recht van aanbeveling. Dit pleidooi kreeg veel steun van andere lidstaten. Nederland heeft zich tot het laatst toe verzet tegen het te niet doen van de winst van de Conventie op dit punt. Uiteindelijk is mede onder Nederlandse druk gekozen voor een compromis waarbij de Commissie het recht van voorstel behoudt voor de vaststelling van een buitensporig tekort. Voor de daarop volgende aanbevelingen aan de betreffende lidstaat is het recht van voorstel echter teruggebracht naar een recht van aanbeveling. Nederland ondervond te weinig steun voor het pleidooi voor het handhaven van het recht van voorstel. Wel is op aandringen van Nederland aan de tekst toegevoegd dat de Raad onverwijld (*without undue delay*) zal besluiten over de aanbeveling van de Commissie.

Tevens werden in de aanloop naar de Europese Raad pleidooien gehouden voor het terugbrengen van de rol van de Commissie in de Multilaterale Toezichtsprocedure (artikel III-71). Verschillende landen

hebben aangegeven het recht van directe waarschuwing van de Commissie te willen inperken. Deze in de Conventie geboekte winst is echter niet meer aangetast tijdens de Europese Raad.

Tenslotte is expliciet bepaald in het artikel over de definitie van gekwalificeerde meerderheid (artikel I-24) dat het minimumvereiste voor een blokkerende minderheid (te weten: vier lidstaten) *mutatis mutandis* zal worden toegepast op de besluitvorming binnen de Eurogroep. De gekozen formule betekent dat in de huidige Eurogroep-configuratie (12 landen) het minimum aantal lidstaten benodigd voor een blokkerende minderheid drie is. De regering beschouwt dat als een winstpunt.

Het Nederlandse pleidooi voor een versterking van de rechtsmacht van het Hof in de Excessief Tekort Procedure ondervond daarentegen onvoldoende steun. Dit laat onverlet de bestaande bevoegdheid van het Hof om de handelingen van de Raad te toetsen.

Stemmenweging in de Raad

De definitie van gekwalificeerde meerderheid heeft de gemoederen tot het eind toe bezig gehouden. De door het voorzitterschap voorgestelde formule (een besluit is aangenomen indien 55% van de lidstaten voorstemt die 65% van de Unie-bevolking vertegenwoordigen) bleek niet op consensus te kunnen rekenen. Spanje en Polen hebben lang vastgehouden aan een bevolkingsdrempel van tweederde (66,6%). Uiteindelijk hebben deze twee landen, die in december nog grote bezwaren hadden tegen het systeem van dubbele meerderheid, de bevolkingsdrempel van 65% aanvaard.

In de aanloop naar de Europese Raad is van de kant van de kleine lidstaten een steeds krachtiger pleidooi gehouden voor het verminderen van het verschil van tien procentpunten tussen de beide drempels. Deze landen betoonden zich krachtig voorstander van het verhogen van de lidstatendrempel. Uiteindelijk is de 55% drempel gehandhaafd, maar is daaraan toegevoegd dat dit tenminste 15 lidstaten moet betreffen. In een Unie van 25 lidstaten betekent dit een lidstatendrempel van 60%. Naarmate de Unie verder uitbreidt zal dit percentage navenant dalen; bij een Unie-omvang van 28 lidstaten zal de drempel zijn teruggezakt tot 55%.

Voorts is een additionele voorwaarde gesteld aan een blokkerende minderheid die het effect van de hogere bevolkingsdrempel enigszins tempert. Een blokkerende minderheid dient tenminste uit vier lidstaten te bestaan. Dit betekent dat het voor drie grote lidstaten niet mogelijk is een besluit te blokkeren (ook al hebben zij op basis van de bevolkingsdrempel een blokkerende minderheid) zonder dat zij de steun krijgen van een vierde lidstaat.

Tenslotte is, als tegemoetkoming aan met name Polen, een ontwerp-Raadsbesluit opgenomen dat een aangepaste versie vormt van de zogenaamde «Ioannina-clausule». Hierin wordt bepaald dat wanneer een bepaald aantal leden van de Raad (ten minste driekwart van een blokkerende minderheid volgens lidstaten- of bevolkingscriterium) aangeeft tegen een voorstel te zijn, de Raad al het mogelijke zal doen om binnen een redelijke termijn een bevredigende oplossing te vinden. Deze clausule treedt in werking op het moment dat de nieuwe stemmenweging in werking treedt (november 2009) en zal tenminste tot 2014 van kracht zijn.

Nederland heeft in de discussie steeds aangegeven een voorkeur te hebben voor het Conventie-resultaat (50% lidstaten en 60% van de bevolking). Voor het bereiken van een compromis bleek het echter noodzakelijk

de drempels te verhogen. De thans overeengekomen drempels zitten wat Nederland betreft nog binnen de grenzen van het aanvaardbare. De regering is bepaald niet enthousiast over de overeengekomen (voortzetting van de bestaande) loannina-clausule. Wel acht zij het een goede zaak dat deze clausule in 2014 door een raadsbesluit met gekwalificeerde meerderheid buiten werking kan worden gesteld.

Samenstelling van de Commissie

Het compromis, dat zich al in de aanloop naar de Europese Raad aftekende, is uiteindelijk vastgesteld op een vermindering van het aantal Commissarissen in 2014 tot tweederde van het aantal lidstaten. Nederland acht dit een verbetering ten opzichte van het oorspronkelijk getal van 18 Commissarissen. Met de nieuwe formule is immers zeker gesteld dat ook in een Unie van meer dan 27 Lidstaten iedere Lidstaat voor 10 van de 15 jaar verzekerd is van een eigen onderdaan in de Commissie. Daarenboven is een verklaring opgenomen die bepaalt dat de Commissie transparantie zal betrachten richting de lidstaten die geen onderdaan meer hebben in het college. Daarnaast is expliciet bepaald dat de politieke, sociale en economische omstandigheden in die lidstaten in de overweging zullen worden meegenomen. Daartoe zullen de nodige organisatorische regelingen worden getroffen.

Samenstelling van het Europees parlement.

Op aandringen van de kleinste lidstaten is het minimumaantal zetels per lidstaat gesteld op zes (was vier in het Conventie-resultaat). Het maximum per lidstaat is bepaald op zesennegentig (een maximum was niet voorzien in het Conventie-resultaat). Het maximumaantal zetels voor het gehele parlement is vastgesteld op zevenhonderdvijftig (tegen zevenhonderdzesendertig in het Conventie-resultaat). Voor de huidige zetelverdeling (2004–2009) hebben deze bepalingen geen gevolgen. Ruimschoots voor de EP-verkiezingen in 2009 zal binnen deze parameters een nieuwe zetelverdeling worden vastgesteld. Dit geschiedt door een unaniem besluit van de Europese Raad, op voorstel en met instemming van het Europees parlement.

Preambule

Er is tijdens de Europese Raad uitgebreid van gedachten gewisseld over de tekst van de preambule. Met name Polen heeft tot het einde toe vastgehouden aan een wijziging van het voorstel van het Voorzitterschap, zoals opgenomen in het «gesloten document» (CIG 81/04). Uiteindelijk heeft het voorzitterschap geen gehoor gegeven aan oproepen tot wijziging van haar compromisvoorstel. De Poolse minister-president heeft aangegeven een IGC-verklaring te zullen afleggen over de preambule. De regering is van mening dat de thans gekozen formule, waarbij in nevenschikkende zin wordt gesproken over het culturele, religieuze en humanistische erfgoed van Europa, voldoende evenwichtig is.

Bovenstaande kwesties vormden de belangrijkste onderwerpen van gesprek tijdens de Europese Raad. Voor de overige wijzigingen die op de Europese Raad in het onderhandelingsresultaat zijn aangebracht, zij verwezen naar het bijgevoegde document CIG 85/04.

De regering is verheugd dat de Europese Raad in staat is gebleken een akkoord te bereiken over het Grondwettelijk Verdrag. Het ontwerp Grondwettelijk Verdrag bevat tal van verworvenheden die in de Conventie waren verwoord. Voor een uitgebreid oordeel van de regering over het Conventie-resultaat zij verwezen naar de brief die de kamer is gestuurd bij

afronding van de Conventie (TK 28 473 nr 30 d.d. 6 juni 2003). Deze verworvenheden zijn thans in de IGC grotendeels veiliggesteld. Hierdoor zal de uitgebreide Unie democratischer, transparanter en slagvaardiger worden.

Daarnaast is de regering verheugd dat de prioriteiten die zij zich gesteld had bij aanvang van de IGC alle op afdoende wijze hun weg hebben gevonden naar het onderhandelingsresultaat. Verschillende van deze prioriteiten wist Nederland reeds voor aanvang van de Europese Raad in het onderhandelingsacquis te krijgen. Het afschaffen van de Wetgevende Raad is bij de eerste IGC sessie, onder Italiaans voorzitterschap, vrijwel unaniem afgewezen. De grotere rol voor het Europees parlement bij de benoeming van de voorzitter van de Commissie en de gelijkwaardige toegang tot de hoge ambten binnen de Unie lag aanzienlijk moeilijker. Tijdens het conclaaf in november 2003 heeft Nederland zich sterk gemaakt voor deze twee punten. Uiteindelijk heeft Nederland deze punten toen weten te verwezenlijken in twee verklaringen van de IGC. Ook de twee Nederlandse prioriteiten die nog tijdens de Europese Raad tot een oplossing gebracht moesten worden, zijn in voldoende mate teruggekomen in het onderhandelingsresultaat. De Nederlandse wens tot unanimiteit voor de Financiële Perspectieven is geheel gehonoreerd, terwijl op de tweede Nederlandse prioriteit – versterking van het Stabiliteits en Groei Pact – een acceptabel compromis is bereikt.

De regering zal te zijner tijd uitgebreid commentaar geven op alle elementen van het Grondwettelijk verdrag wanneer, in het kader van het ratificatie-proces, de ontwerp-Goedkeuringswet vergezeld van Memorie van Toelichting en Nader Rapport naar het parlement wordt gezonden.

Overzeese gebieden

In het eindpakket van de IGC is ook een bepaling opgenomen over de overzeese gebieden van Frankrijk, Nederland en Denemarken. Deze biedt een lichtere wijze voor statuswijziging van overzeese gebieden of landen. Voor die statuswijziging volstaat een unaniem besluit van de Europese Raad en is niet langer een verdragswijziging nodig.

Nederland heeft met betrekking tot die bepaling een unilaterale verklaring afgelegd die er toe strekt dat Nederland een initiatief voor een dergelijke statuswijziging uitsluitend zal indienen in overeenstemming met de bepalingen van het Statuut van het Koninkrijk.

Europese Raad

Tijdens het werkdiner van de Staatshoofden en Regeringsleiders is gesproken over de opvolging van Commissie-voorzitter Prodi. Geen van de daarbij besproken personen, waaronder met name de Belgische Eerste Minister, Guy Verhofstadt, en de Commissaris voor Externe Betrekkingen, Chris Patten, bleek op zodanige steun te kunnen rekenen dat voor diens aanwijzing een gekwalificeerde meerderheid bestond. Daarop heeft de voorzitter besloten dit vraagstuk aan te houden; de Taoiseach zei voornemens te zijn op korte termijn bekend te zullen maken wanneer hij over deze kwestie opnieuw overleg zal willen voeren.

In de vergadering van de Europese Raad bleken de laatstelijk door de RAZEB voorbereide conclusies zonder veel discussies te kunnen worden aanvaard. In de conclusies is ook aandacht besteed, op voorstel van Nederland, aan de lage opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement.

Voorzitter Ahern meende dat op het gebied van terrorismebestrijding veel werk was verzet sinds de aanneming van de verklaring daarover in maart. Gijs de Vries, aangesteld om de werkzaamheden terzake te coördineren, was voortvarend aan zijn taak begonnen. Ook Hoge Vertegenwoordiger/ Secretaris-Generaal Javier Solana beaamde dit.

Betreffende het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) stelde de Taoiseach dat het Tampere-programma dit jaar tot een einde kwam. Zoals uit de Mededeling van de Commissie daarover bleek, was in deze periode veel bereikt. Commissie-voorzitter Prodi onderstreepte het belang van de snelheid van implementatie van de beslissingen die worden genomen; Commissaris Vitorino voegde daaraan toe dat de toegevoegde waarde van de Europese inspanningen op JBZ-gebied het belang onderstreepte van adequate financiële armslag.

Minister-President Balkenende heeft aangegeven dat het de bedoeling is tijdens het Nederlandse voorzitterschap verder te werken op basis van de nu aangenomen conclusies. Naar werd gehoopt, zou in november door de Europese Raad richting kunnen worden gegeven aan de verdere ontwikkeling van de JBZ-beleidsagenda. De JBZ-raad zou hieraan hard werken teneinde in november in de ER concrete resultaten te kunnen boeken. De Minister-President beaamde het belang van implementatie, met name van maatregelen die directe bijdragen leveren aan de veiligheid en vrijheden van burgers. Het Grondwettelijk Verdrag zou het raamwerk hiervoor versterken.

Uitbreiding

Overeenkomstig de eerder voorliggende ontwerp-conclusies besloot de Europese Raad aan Kroatië de status van Kandidaat-Lidstaat toe te kennen; in beginsel worden met dit land in het begin van 2005 toetredingsonderhandelingen gestart.

Met betrekking tot Bulgarije is vastgesteld dat de onderhandelingen voorlopig zijn afgerond en dat Roemenië flinke vooruitgang op weg naar dat doel heeft geboekt. Ondertekening van hun toetredingsverdrag door beide landen wordt voorzien begin 2005, maar voordien zal de Commissie rapport uitbrengen over het vermogen van beide landen alle verplichtingen van het lidmaatschap aan te gaan.

Met betrekking tot Turkije is bevestigd dat in december door de Europese Raad wordt besloten, op basis van een rapport van de Commissie; dit wordt verwacht in oktober.

Extern beleid

De ministers van Buitenlandse Zaken bespraken tijdens hun diner op 17 juni o.a. de Israëliische plannen voor terugtrekking uit de Gaza-strook. In de conclusies bevestigde de Europese Raad zijn bereidheid om de Palestijnse Autoriteit (PA) te steunen bij het nemen van verantwoordelijkheid voor rechtshandhaving, waaronder versterking van het politie-apparaat. De Raad riep de PA op onmiddellijke stappen te nemen om alle Palestijnse veiligheidsdiensten onder controle te brengen van een voldoende gemandateerde premier en minister van binnenlandse zaken. HV Solana werd uitgenodigd om nadere voorstellen te doen voor een EU-bijdrage aan de terugtrekking uit Gaza. De Raad riep Israël op om de terugtrekkingsplannen uit te voeren binnen het kader van de Roadmap, alsook om een einde te maken aan nederzettingen-activiteiten en de bouw

van de veiligheidsbarriere op Palestijns gebied. De Raad toonde zich voorstander van een Kwartet-bijeenkomst in de regio nog voor het einde van deze maand.

Inzake Irak verwelkomde de Europese Raad de unanieme aanvaarding van VNVR-resolutie 1546 en het vooruitzicht op verkiezingen uiterlijk januari 2005. De Raad aanvaardde een middellange termijn-strategie voor Irak en verwelkomde de voorstellen van HV Solana en Commissaris Patten voor vergroting van de EU-rol in Irak op de kortere termijn. De RAZEB werd verzocht in juli deze voorstellen nader te bespreken en besluiten te nemen over eerste, concrete stappen. Premier Allawi zal worden uitgenodigd deze RAZEB bij te wonen. Tevens werd de RAZEB verzocht een Troika-ontmoeting met de nieuwe Iraakse autoriteiten te organiseren.

Met het oog op de tweede ronde van de Servische presidentsverkiezingen op 27 juni a.s. moedigde de Europese Raad het Servische electoraat aan gebruik te maken van het stemrecht en daarbij afstand te nemen van het recente verleden en Servië een stap verder te brengen op het pad naar Europese integratie via hervormingen, regionale samenwerking en respect voor mensenrechten en internationale verplichtingen.

De ministers van Buitenlandse Zaken bespraken tijdens hun diner tevens de ontwikkelingen in Iran en Afghanistan. In lijn met de uitkomst van de RAZEB van 14 juni bestond hierbij volledige overeenstemming over de noodzaak van een krachtige veroordeling van Iran's gebrekkige medewerking met het IAEA en het belang van een actieve EU-bijdrage aan het verkiezingsproces in Afghanistan, o.a. door de ontplooiing van een speciaal ondersteuningsteam. Tenslotte verzocht de Europese Raad de RAZEB om de kwestie van het wapenembargo tegen China verder te bespreken in het licht van de algehele betrekkingen van de Unie met China.