2 Raad en Europese Raad

2.1 Inleiding

Een transparante en slagvaardige stemmenweging in de Raad is van essentieel belang voor de uitbreiding en evolutie van het Europese eenwordingsproces[1] en de coherentie van het Europese bestuur. Het onderwerp – de tweede 'left-over' van Amsterdam – bleek in 1996[2] te politiek gevoelig om tot een aanvaardbaar compromis te komen (2.3). In Nice werd er in 2000 opnieuw een poging ondernomen en de onderhandelingen leidden, wederom, tot vele irritaties bij de lidstaten. Uiteindelijk is onder het Franse voorzitterschap in 2000 een compromis bereikt dat, wederom, teleurstellend genoemd kan worden (2.4).[3] In paragraaf (2.5) zal gezocht worden naar een verdeling voor de stemmenweging in de Raad die wel aan de eisen van efficiëntie, transparantie en – in mindere mate – democratie voldoet.[4] Daarbij zullen ook de voorstellen zoals neergelegd in de ontwerp-grondwet en Europese grondwet aan de orde komen. In paragraaf 2.6 zal ingegaan worden op het functioneren van de Europese Raad en op de wenselijkheid van de voorstellen – zoals neergelegd in de Europese grondwet – voor het vaste voorzitterschap van de Europese Raad en de Minister van Buitenlandse Zaken. In de paragraaf 2.7 wordt ingegaan op de uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Paragraaf 2.8 bevat de conclusie.

Opmerking verdient dat het bot inzake de stemmenweging weinig 'intellectueel vlees' bevat. Zoals uit het onderstaande zal blijken betreft het een uiterst technische exercitie, die echter wel doorlopen zal moeten worden. Voorts is het onvermijdelijk de politieke realiteit te betrekken bij het opstellen van een stemmenwegingsmodel in de Raad. Dit hoofdstuk begint met een woord over de interne organisatie van de Raad.

2.2 Interne hervormingen van de Raad

Efficiënte besluitvorming in de Raad vereist een grondige interne organisatie van de Raad. Een door de secretaris-generaal van de Raad ingestelde werkgroep verrichtte in 1999 een onderzoek naar het functioneren van de Raad in het vooruitzicht van een

---

[1] E. Best, 'The Debate over the Weighting of Votes: The Mis-Presentation of Representation?'. In: E. Best, M. Gray, A. Stubb, *Rethinking the European Union-IGC 2000 and Beyond.* Maastricht: European Institute of Public Administration (EIPA), p. 105-130.

[2] En in 2003, zie hieronder.

[3] De Europese Raad van Feira merkte halverwege de IGC, juni 2000, nog op dat onder het Portugese voorzitterschap aanmerkelijke vorderingen zijn gemaakt "bij de bespreking van de verdragswijzigingen die ervoor zullen zorgen dat de Unie ook na de uitbreiding beschikt over goed functionerende, doeltreffende en legitieme instellingen." CONFER 4750/00.

[4] In dit verslag valt verder te lezen dat als de eis van 'doeltreffendheid' en 'legitimiteit' ter sprake komt, de kwestie van de stemmenweging in de Raad centraal staat.

grotere Unie.[5] In het rapport wordt de noodklok geluid: "Als de enorme uitdaging van welhaast een verdubbeling van het aantal leden van de Raad niet gepaard zou gaan met ingrijpende hervormingen, zouden de bestaande gebreken daardoor ongenadig aan het licht komen, en zouden de gevolgen van dat grote aantal tot uiting komen in de toenemende heterogeniteit van de belangen." In het rapport wordt voorts opgemerkt dat in een Unie met bijna tweemaal zoveel lidstaten de Raad alleen doeltreffend kan functioneren als er "met ingang van heden ingrijpende veranderingen worden doorgevoerd. Wanneer de uitbreiding een feit is, zal de Raad in dat geval het grotere ledental probleemloos kunnen opvangen. Wil de Raad in de toekomst efficiënt kunnen functioneren, dan moeten vergaande hervormingen worden doorgevoerd, liefst vóór de eerste uitbreidingsgolf."[6]

Circa vijftig maatregelen uit dit zogeheten 'rapport-Trumpf' zijn door de Europese Raad van Helsinki in 1999 goedgekeurd.[7] Zo zijn er voorstellen aangenomen ter verbetering van de werkwijze van de Europese Raad (beknoptere conclusies) en de Algemene Raad (opsplitsing van de agenda in twee delen: horizontale vraagstukken en externe betrekkingen); om het aantal raadsformaties te verminderen; en om het aantal informele bijeenkomsten van Ministers te beperken. Onder het Portugese voorzitterschap van de Unie in 2000 heeft de Algemene Raad verder een besluit genomen over samenvoeging van Raden. De Raad kwam met ingang van 2001 nog maar in zestien formaties bijeen. Echter, de aanbevelingen van Helsinki blijven ver achter bij de ambities van het Trumpf-rapport, en waren zelfs teleurstellend te noemen.[8]

Tijdens de Europese Raad van Sevilla (2002) werden er derhalve verdergaande besluiten genomen.[9] De Ministerraad 'Algemene Zaken' werd omgedoopt tot 'Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen'.[10] De toenmalige Nederlandse premier Kok en zijn collega's van andere kleinere landen hielden in Sevilla tegen dat de Raad volledig zou worden gesplitst. Toch is er van een splitsing van de Raad sprake daar de Raad afzonderlijke zittingen houdt op aparte dagen met afzonderlijke agenda's. Onder Algemene Zaken valt de voorbereiding en de 'follow-up' van de Europese

---

[5] Zie hiervoor: 'Het functioneren van de Raad in het vooruitzicht van een grotere Unie', Brussel, 10 maart 1999 (SN 2139/99). Ook wel het 'Trumpf/Piris'-rapport genaamd.
Zie voor het functioneren van het COREPER: J.W. de Zwaan, *Het comité van permanente vertegenwoordigers*. Deventer: Kluwer, 1993.

[6] Zie voor vele nuttige aanbevelingen voor een beter funtioneren van de Raad: European Union-reform of the Council of Ministers. A seminar organised in Paris on 4 September 2000 by the *Notre Europe* research centre and by the *Les Amis de l'Europe* association, presided by Jacques Delors and Etienne Davignon.
Zie tevens: 'Draft report by Jacques F. Poos, Reform of the Council', Brussel, 17 juli 2001 (PE 294.777). Dit rapport werd besproken in: *Bulletin Quotidien Europe*, No. 8062, 27 september en 4 oktober. Volgens Poos functioneert van alle instellingen de Raad van Ministers het zwakst. Oorzaak daarvan is dat afgeweken wordt van de communautaire methode. Zie ook: *Europa van Morgen*, nummer 16, 7 november 2001. Zie, tenslotte, voor een overzicht van de uitvoering van het rapport 'Trump/Piris': Report from The Secretary-General/High Representative to the European Council, Preparing the Council for Enlargement, Brussel, 7 juni 2001, 9518/01.

[7] 10 en 11 december 1999.

[8] Zo ook de Nederlandse regering. In de notitie 'Staat van de Europese Unie 2000-2001' pleitte Nederland voor een 'Concurrentiekracht-Raad', ofwel een micro-economische Raad, als tegenhanger voor de macro-economische Ecofin Raad. De Nederlandse regering stelt verder dat de aanbevelingen van Helsinki achterblijven bij de ambities van het Trumpf-rapport, dat "veel vernieuwende maar ook controversiële ideeën bevat. Nederland hoort bij de landen die, mede geïnspireerd door het rapport, meer hadden gewild. Nederland vindt de aanbevelingen van Helsinki dan ook teleurstellend."

[9] *Europa van Morgen*, nummer 10, 26 juni 2002, 32e jaargang.

[10] Afgekort: RAZEB.

Raad, de zogeheten horizontale dossiers, de institutionele vraagstukken en de administratieve kwesties. Onder Externe Betrekkingen valt het hele buitenlands-, veiligheids-, en defensiebeleid, buitenlandse handel, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp. Het totale aantal Raadsformaties is teruggebracht tot negen.[11] Tenslotte, in Sevilla is besloten dat de Raad als wetgever meer in het openbaar gaat vergaderen. Aan het eind van de behandeling van een agendapunt volgt een openbare stemverklaring en stemming. Pers, radio en televisie kunnen dit voortaan volgen, evenals het publiek via een luisterzaal.[12] Dit is winst. De geheime Raadsvergaderingen dragen niet bij aan de democratische legitimiteit van de Raad en de Unie. Temple Lang wijst op de volgende nadelen:[13]

"The secrecy of Council discussions, apart from being contrary to the principle of open government, has several bad effects:

- it seriously lessens the democratic legitimacy of the Council and its decisions, and their acceptability;
- it makes the EU institutions seem remote from the citizen;
- it enables national governments to blame the Commission or one another for decisions for which they themselves have voted;
- it makes it difficult for the public to understand how the EU institutions work;
- it misleads the public into regarding EU affairs as a diplomatic negotiation rather than a legislative process;
- it leads to package deals, by which unrelated concessions are exchanged;
- it makes governments unaccountable, because national parliaments do not know what their governments are doing;
- it enables Ministers to come out of Council meetings and misrepresent what has been said and what they have done."

2.3 Stemming in de Raad: voorgeschiedenis

Het principe 'wegen van stemmen' is uitzonderlijk te noemen in een samenwerkingsverband tussen onafhankelijke staten, waar doorgaans het principe 'one-state, one vote' opgeld doet.[14] Ook in de E(E)G was unanimiteit lange tijd

---

[11] De ontwerp-grond voorziet in weer andere Raadsformaties. Artikel I-23 bepaalt dat een nieuwe Raad 'Wetgeving en Algemene zaken' en een nieuwe Raad 'Buitenlandse Zaken' een vaste voorzitter krijgen en dat de voorzitter van de overige Raadsformaties volgens een toerbeurtsysteem wordt vastgesteld. De wetgevende Raad, waarvan onder andere Nederland een fel tegenstander was, kwam – zo werd reeds tijdens de IGC 2003 duidelijk – er uiteindelijk niet. *De Volkskrant*, 6 oktober 2003.

[12] Zie ook de nota van het voorzitterschap over de hervorming van het voorzitterschap van de Raad, Brussel, 15 november 2002, 14259/02.

[13] Zie: J.Temple Lang, How much do, *a.w.*

[14] Uitzonderingen zijn internationale financiële organisaties, zoals het IMF en de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

regel,[15] en de summiere bepalingen die 'qmv' voorschreven werden beheerst door de gedachte dat niet meer dan één grote lidstaat overstemd kon worden en dat 1 grote lidstaat niet de kleine lidstaten gezamenlijk kon overstemmen.[16] Hieraan werd niet getornd tot de toetreding van het Iberisch schiereiland in 1987. Sedertdien wordt de stemmenweging in de Raad bepaald door de delicate verhouding van stemgewichten van de grote en kleine lidstaten.[17]

Disproportionaliteit

Tot aan het Verdrag van Nice gold dat besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid ongeveer 2/3 van de lidstaten zijn fiat aan het Commissievoorstel moest geven. Iedere lidstaat had op basis van bepaalde, overigens niet in de Verdragen genoemde factoren (bevolkingsomvang, oppervlakte, economische kracht) een aantal stemgewichten.

De in de Verdragen neergelegde verdeling zoals die gold vóór Nice, was uit demografisch oogpunt als uiterst disproportioneel aan te merken. Zo had Luxemburg 2 stemmen en Duitsland 10. In verhouding tot de bevolkingsomvang betekent dit bijvoorbeeld dat 1 Luxemburgs stemgewicht tien maal zo zwaar woog als een Duits stemgewicht. Deze onevenwichtige situatie is onder meer aanleiding geweest tot het zogeheten compromis van Ioannina.[18] Op deze wijze kon tegemoet worden gekomen aan de Britse en Spaanse bezwaren over hun verminderde invloed tengevolge van de toetreding van nieuwe lidstaten.[19] Uit onderstaande tabel blijkt de disproportionaliteit van de verdeling zoals die gold vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice.

---

[15] Voor de, summier voorgeschreven, stemming bij gekwalificeerde meerderheid hadden Duitsland, Frankrijk en Italië 10 stemmen, België en Nederland 5 stemmen, en Luxemburg 2 stemmen.
[16] E. Best, *a.w.*, p. 109.
[17] Anders, Petite: "One might find the 'payers' against the 'payees', the North against the South, the environmentalist against those who are not so concerned, the extreme free-marketeers against the less dogmatic ones, the olive-oil producers against everyone else, but not the large countries against the small ones. Zie: M. Petite, The IGC and the European Commission'. In: E. Best, M. Gray, A. Stubb, *Rethinking the European Union-IGC 2000 and Beyond.* Maastricht: European Institute of Public Administration (EIPA).
[18] Besluit van de Raad van 29 maart 1994 betreffende de aanneming door de Raad van een besluit met gekwalificeerde meerderheid (*Pb. EG.*, C 105/1, 1994). Het akkoord houdt in dat, indien er 23 tot 25 tegenstemmen zijn, er wordt getracht een oplossing voor de problematiek te vinden. Volgens verklaring nummer 50 bij de Slotakte van Amsterdam, zou 'het Ioannina-compromis' worden verlengd tot de inwerkingtreding van de eerstvolgende uitbreiding.
[19] R. Barents, Het Verdrag van Amsterdam, *a.w.*

Tabel I[20]

	Kolom 1	2	3	4	5
Duitsland	10 stemmen	11,49%	81,5 miljoen	22,0%	**0,52**
Verenigd Koninkrijk	10 stemmen	11,49%	58,5 miljoen	15,8%	0,73
Frankrijk	10 stemmen	11,49%	58,0 miljoen	15,6%	0,74
Italië	10 stemmen	11,49%	57,3 miljoen	15,4%	0,75
Spanje	8 stemmen	9,20%	39,2 miljoen	10,5%	0,87
Nederland	5 stemmen	5,75%	15,4 miljoen	4,2%	1,38
Griekenland	5 stemmen	5,75%	10,4 miljoen	2,8%	2,05
België	5 stemmen	5,75%	10,1 miljoen	2,7%	2,11
Portugal	5 stemmen	5,75%	9,9 miljoen	2,6%	2,15
Zweden	4 stemmen	4,60%	8,8 miljoen	2,4%	1,94
Oostenrijk	4 stemmen	4,60%	8,0 miljoen	2,1%	2,13
Denemarken	3 stemmen	3,49%	5,2 miljoen	1,4%	2,46
Finland	3 stemmen	3,49%	5,1 miljoen	1,4%	2,51
Ierland	3 stemmen	3,49%	3,6 miljoen	1,0%	3,58
Luxemburg	2 stemmen	2,23%	0,4 miljoen	0,1%	**21,0**
Totaal	87 stemmen	≈100% [21]	371,4 miljoen	≈100%	

Artikel 205 lid 2 EG legde vast dat voor besluiten die de Raad met een gekwalificeerde meerderheid neemt, de stemmen van de lidstaten worden gewogen volgens kolom 1. Het percentage dat elk land van het geheel van de stemmen heeft staat in de volgende kolom. Daarnaast staat de bevolkingsomvang[22] en het bevolkingspercentage dat elk land van het geheel van de bevolking van de EU-15 vormde. In de laatste kolom staat de ratio tussen percentage van de stemmen en het percentage van de bevolking. Deze ratio drukt de mate van onder- en oververtegenwoordiging van de lidstaten uit.[23]

Een gekwalificeerde meerderheid in de Raad vergde tenminste 62 stemmen, dat is 71% van het totaal aantal stemmen (87). Indien het voorstel niet door de Commissie werd gedaan moesten tenminste 10 lidstaten voor het voorstel zijn. Deze 62 stemmen konden uit vele verschillende combinaties van lidstaten tot stand komen. Daardoor varieerde ook het bevolkingspercentage dat door een Raadsmeerderheid kon worden vertegenwoordigd.[24] Het was een ongeschreven regel dat dit percentage echter nooit lager mocht zijn dan 55 % van de EU-bevolking.[25]

---

[20] Deze tabel en de toelichting daarop zijn opgesteld door de 'IGC 2000 –Taskforce' van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

[21] Door de afrondingen komt het percentage niet precies op 100% uit.

[22] Gebaseerd op Eurostatcijfers uit 1996. Hoewel deze bevolkingscijfers ondertussen ietwat gewijzigd zijn, geven zij niettenmin een acccuraat beeld van de disproprotionaliteit.

[23] Waarbij het getal 1 staat voor een strikt proportioneel-demografische verdeling.

[24] Stel: indien Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland met samen 25 stemmen (28,4% van het stemmentotaal, maar wel 42% van de EU-bevolking) tegen een voorstel zijn, zou het besluit door de 62 stemmen van de overige lidstaten die tezamen 58% van de bevolking vertegenwoordigen kunnen worden aanvaard. In het geval dat Luxemburg, Ierland, Finland, Denemarken, Oostenrijk, Zweden en Portugal (24 stemmen en 11% van de bevolking) tegen een voorstel zouden stemmen, zou een het besluit genomen kunnen worden met 63 stemmen van de overige lidstaten, die gezamenlijk 89% van de EU-bevolking vertegenwoordigen.

[25] J. Lipsius, *a.w.* en T. Peters, 'Decision-making after the EU Intergovernmental Conference', *European law Review*, 2, 1996, p. 251-266. Zie ook: CONFER 4728/00. In de 'EEG-6' lag dit percentage 67,81%, het steeg tot 70,49% in de EEG-9, maar viel weer terug tot 70,13% na de

Bij gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad liepen de percentages van de Europese bevolking die voor respectievelijk tegen het besluit zijn uiteen. Dit is het gevolg van de uiteenlopende ratio's van bevolkingsvertegenwoordiging in het stemgewicht.

Over de ratio van onder- en oververtegenwoordiging zij opgemerkt dat de grote lidstaten sedert de jaren vijftig circa drie vierde deel hebben van het totaal van stemmen dat zij zouden hebben gehad bij een proportioneel-demografische verdeling. Door de Duitse vereniging (1990) is de ratio voor Duitsland verslechterd (0,52%). De verhouding van stemgewichten van de grote en kleine lidstaten is door de jaren niet wezenlijk veranderd. Uit de laatste kolom blijkt dat Nederland met 5,7% van het aantal stemmen in de Raad en een bevolkingspercentage van 4,2% een 'oververtegenwoordigingsratio' van bijna 1,4 heeft. Spanje zit het dichtst bij proportionele vertegenwoordiging (9,1% van de stemmen en 10,5% van de bevolking). De ratio van ondervertegenwoordiging is slechts 0,87. In dit licht kan – terzijde opgemerkt – de vraag worden gesteld waarom de aan het Verdrag van Amsterdam gehechte verklaring nr. 50 met betrekking tot het 'protocol over de instellingen' onder meer wordt gesteld dat een oplossing voor het specifieke geval van Spanje moet worden gevonden. Deze kwestie speelde als zodanig niet in de IGC 2000 maar Spanje is er qua invloed in de Raad dus duidelijk op vooruit gegaan. Was de verhouding van Spanje met betrekking tot de 'grote vier' 8:10 tot aan het Verdrag van Amsterdam, in het Verdrag van Nice is dat 27:29. Een verbetering van ruim 13 %. Het wekt geen verbazing dat Spanje deze invloed niet wilde opgeven, hetgeen één van de redenen was voor het mislukken van de IGC 2003.[26]

'Oplossingen' IGC 1996[27]

Nederland, dat tijdens de IGC 1996 het voorzitterschap van de Unie bekleedde, heeft in de aanloop naar Amsterdam getracht een aanvaardbare herweging van de stemmen te vinden. Echter, zoals bekend, tevergeefs. Tot het einde van de onderhandelingen hebben twee oplossingsrichtingen op tafel gelegen: een herweging van de stemmen binnen één sleutel of de introductie van een dubbele sleutel. De lidstaten waren verdeeld over de vraag welke oplossing moest worden gekozen.

a) *de dubbele sleutel.* Bestudering van de verscheiden voorstellen[28] leert dat er in essentie zijn twee basismodellen bestaan.[29]

1. De *enkelvoudige dubbele weging*: Totstandkoming van een besluit vergt een gewone meerderheid van de stemmen van de lidstaten (één land, één stem), terwijl de voorstemmende lidstaten tenminste 51% (of 55, 60, 65%) van de gehele bevolking van de Europese Unie moeten vertegenwoordigen.
2. De *huidige stemmenweging gecombineerd met een bevolkingstoets*: Een besluit komt tot stand indien 71% van de stemmen in de Raad volgens de bestaande

---

toetreding van het Verenigd Koninkrijk, en zelfs tot 63,12% in de 'EG-12'. Er werd betoogd dat dit percentage in een EU-28 zelfs zou kunnen zakken tot 47%. Zie: P. Ludlow en N. Ersboll, *Towards 1996: The Agenda of the Intergovernmental Conference*. Brussel: CEPS, 1994.

[26] *Infra*, paragraaf 2.4.

[27] Bij het schrijven van deze subparagraaf is gebruik gemaakt van interne notities van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

[28] Zie, *inter alia*, de IGC 2000 CONFER documenten inzake de stemmenweging in de Raad.

[29] Waarop natuurlijk vele varianten denkbaar zijn.

weging (artikel 205 EG) of volgens een enigszins aangepaste weging voor het voorstel is, terwijl de voorstemmende lidstaten tenminste 51% (55, 60, 65%) van de gehele bevolking van de Europese Unie moet vertegenwoordigen.

b) herweging

Tijdens de IGC 1996 was de variant voor een herweging van de bestaande sleutel ten eerste de aanpassing van het bestaande gewicht van de zes grootste lidstaten en een ongewijzigd gewicht van de overige lidstaten.[30] De tweede variant betrof een overigens niet gepubliceerd, voorstel van het Nederlandse voorzitterschap, en was gecompliceerder. Er zou een aanpassing van het stemmengewicht van alle lidstaten plaatsvinden door het bestaande gewicht te vermenigvuldigen met een verschillende factor: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Italië met factor 2,5. Spanje met factor 2,4. Nederland met factor 2,2. De overige landen met factor 2, behoudens Luxemburg met factor 1,5. Dus 25 voor de vier grootste landen, Spanje 20 stemmen, Nederland 12 stemmen, Griekenland, België en Portugal 10 stemmen, enzovoort. Luxemburg zou volgens deze module 3 stemmen krijgen. Deze tweede variant kreeg meer steun dan de eerste variant en lag in Amsterdam op tafel (zie onder).

Bij beide varianten voor een nieuwe stemmenweging zou volgens het Nederlandse voorzitterschap een besluit van de Raad tenminste door 60% van de EU-bevolking moeten worden gedragen[31] en zou de drempel voor een gekwalificeerd meerderheidsbesluit blijven liggen op 71% van het aantal stemmen. Deze opvatting werd echter niet door alle lidstaten gedeeld. Over de demografische drempel in beide opties waren de lidstaten het lange tijd oneens. Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Spanje vonden de 60% drempel te laag en wilden deze verhogen naar 65% of meer.[32] Toch was een meerderheid voor de 60%-drempel. Een verlaging naar 55% om de besluitvorming te bevorderen werd door slechts weinigen bepleit.[33]

De invoering van een dubbele meerderheid werd door meer landen gesteund dan een herziening van de stemverdeling. Vooral de kleine landen wilden een dubbele meerderheid.[34] Tot de tegenstanders behoorden het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Spanje. Nederland hield zich als voorzitter op de vlakte, maar had een duidelijke voorkeur voor de herweging. België, Denemarken en Luxemburg waren vooral tegen herweging. De meeste andere lidstaten waren voor of vonden de herweging bespreekbaar (bijvoorbeeld Duitsland, Zweden en Portugal zouden wel met herweging hebben kunnen instemmen). België verzette zich in Amsterdam niet tegen de herweging als zodanig, maar tegen het extra gewicht dat Nederland in zijn voorzitterschapsvoorstel aan zichzelf had toebedeeld.[35] Het Europees Parlement toonde zich een tegenstander van de dubbele meerderheid omdat het Europees Parlement vond dat het zelf het bevolkingselement vertegenwoordigt. De indruk

---

[30] Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, en Italië kregen volgens dit voorstel elk 2 stemmen op de oorspronkelijke 10. Spanje en NL kregen elk 1 stem meer, dus 9 respectievelijk 6 stemmen.

[31] Ook wel het 'demografisch net' genoemd.

[32] E. Best, *a.w.*, p. 110.

[33] Zie voor de standpunten van de verschillende lidstaten in de IGC 1996: 'White Paper on the 1996 Intergouvernmental Conference, Volume II: Summary of positions of the Member States of the European Union with a view to the 1996 Intergouvernmental Conference'. Zie: *europa.eu.int/en/agenda/igc-home.*

[34] Waaronder België, Luxemburg, Griekenland, Denemarken, Ierland, Portugal, maar ook Italië. Zie E. Best, *a.w.*, p. 110.

[35] Dehaene blokkeerde met een veto de Nederlandse plannen voor meer invloed in de Raad.

bestond verder dat ook de Commissie een voorkeur had voor een herziening van de stemmenweging.

Concluderend kan men stellen dat in de Intergouvernementele Conferentie van 1996 de eensgezindheid over een oplossing tussen de lidstaten ver te zoeken was.[36] De kwestie werd doorgeschoven naar de IGC 2000.

2.4 Het systeem van de stemmenweging in de Raad van Nice en daarna

De herweging van de stemmen bleek, mede door de koppeling van het onderwerp aan de omvang van de Commissie,[37] het lastigste dossier in Nice en dat blijkt uit het bereikte omslachtige resultaat. Op 1 januari 2005 geldt de volgende stemverdeling in de Raad.[38] Het totaal aantal stemmen bedraagt 237. De besluiten komen tot stand indien zij tenminste 169 stemmen hebben verkregen (71, 3 %) en de meerderheid van de leden voorstemt, ingeval zij krachtens dit Verdrag moeten worden genomen op voorstel van de Commissie. In de overige gevallen, dat wil zeggen niet op voorstel van de Commissie, komen de besluiten tot stand indien zij tenminste 169 stemmen hebben verkregen, waarbij tenminste twee derde van de leden voorstemmen. Echter, artikel 3 van dit protocol bepaalt voorts dat wanneer de Raad een besluit neemt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, een lid van de Raad kan verlangen dat wordt nagegaan of de gekwalificeerde meerderheid tenminste 62% van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigt. Indien blijkt dat niet aan deze voorwaarde is voldaan, wordt het besluit niet aangenomen. Artikel 3 lid 2 van het protocol bepaalt voorts dat bij elke toetreding de in artikel 205, lid 2 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bedoelde drempel zo wordt berekend dat de drempel van de in stemmen uitgedrukte gekwalificeerde meerderheid niet hoger ligt dan die welke blijkt uit de tabel in de aan de slotakte van het Verdrag van Nice gehechte verklaring betreffende de uitbreiding van de Europese Unie.[39] Deze verklaring regelt de stemmen in EU-27 als volgt: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, en Italië krijgen 29 stemmen. Spanje en Polen krijgen er 27. Roemenië 14, Nederland 13, Griekenland, Tsjechië, België, Hongarije, Portugal 12, Zweden, Bulgarije, Oostenrijk 10, Slowakije, Denemarken, Finland, Ierland, Litouwen 7, Letland, Slovenië, Estland, Cyprus, Luxemburg 4 en Malta krijgt 3 stemmen.

Totaal zijn er 345 stemmen. De besluiten komen tot stand, indien zij tenminste 255[40] stemmen hebben verkregen (73,91%), en de meerderheid van de leden

---

[36] Ook in de zogeheten reflectiegroep van de IGC 1996 bleek dat over een verandering van de stemmenverdeling zelfs van een begin van een overeenstemming geen sprake was. Zie het *Reflection Group's Rapport 5 december 1995,* paragraaf 102-105, o.a. opgenomen in: J.A. Winter (e.a., eds.), *a.w.*

[37] In het aan het Verdrag van Amsterdams gehechte 'protocol over de instellingen' is vastgelegd dat de vijf grote lidstaten die een Commissaris inleveren gecompenseerd zullen worden voor het verlies van hun tweede Commissaris.

[38] Artikel 3 van het aan het Vedrag van Nice gehechte protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie.

[39] Verklaring nummer 20.

[40] En niet, zoals de Verdragstekst ten onrechte vermeldt, *258*. Uit de verklaring betreffende de uitbreiding van de Europese Unie wordt 91 stemmen vermeld als blokkerende minderheid in een Unie van 27 lidstaten. Dat zou erop wijzen dat de benodigde gekwalificeerde meerderheid in de uitgebreide Unie 255 stemmen bedraagt op het totaal van 345, oftewel 73,9 % van het totaal uit te brengen stemmen. Het getal van 258 blijft echter staan. Het maakte deel uit van de in Nice overeengekomen afspraken en is daarom gehandhaafd. Zie het antwoord van de regering op de door de leden

voorstemt ingeval zij worden genomen op voorstel van de Commissie, en in de overige gevallen komen de besluiten tot stand wanneer zij tenminste 255 stemmen hebben verkregen waarbij minimaal twee derde van de leden voorstemmen. Ook hier geldt dat wanneer de Raad een besluit neemt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, een lid van de Raad kan verlangen dat wordt nagegaan of de gekwalificeerde meerderheid tenminste 62% van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigt.

Hoe ziet dit alles er in de praktijk uit? In januari 2005 treedt het nieuwe systeem in werking. Het totale aantal stemmen van de 'oude' 15 lidstaten bedraagt dan 237. De drempel van de gekwalificeerde meerderheid ligt daarbij op 169. Dat is 71,3%. Uiteindelijk, als *alle* 12 lidstaten zijn toegetreden bedraagt het totaal aantal stemmen 345. De drempel van de gekwalificeerde meerderheid ligt daarbij op 255. Dat is 73,9 %. Artikel 2 lid 2 van het protocol betreffende de uitbreiding van de Unie bepaalt dat bij iedere toetreding de drempel van de gekwalificeerde meerderheid niet hoger dan deze 73,9 % mag liggen. Verklaring 21, betreffende de drempel van de gekwalificeerde meerderheid en het stemmenaantal van de blokkerende minderheid in een uitgebreide Unie, bepaalt voorts dat tijdens de uitbreiding van de Unie de drempel van de gekwalificeerde meerderheid oploopt van onder het huidige percentage tot ten hoogste 73,4%. Indien het nieuwe systeem in werking treedt, en er zou geen enkele nieuwe lidstaat zijn toegetreden, zou het percentage voor de gekwalificeerde meerderheid op 71,3 % liggen. Dat is inderdaad lager dan het huidige niveau van 71, 73%. Nu de tien nieuwe lidstaten zijn toegetreden, ligt dit percentage op 73, 2%.

Differentiatie?

In de stemverdeling van Nice valt op dat er een differentiatie is gemaakt tussen enerzijds Nederland en de groep België, Portugal en Griekenland maar niet tussen de twee grootste lidstaten Duitsland en Frankrijk. Dit laat zich als volgt verklaren. Voor Nederland was de ene stem meer dan België wellicht het hardste punt in de hele IGC.[41] Het had voornamelijk een psychologische waarde, volgens de Nederlandse regering. Het zou tot uiting moeten brengen dat Nederland de grootste van de kleinste lidstaten is of de kleinste van de grootste.[42] Hoewel het Nederlandse streven de gramschap van de Belgische premier Verhofstadt opwekte, ging de Belgische premier op het laatste moment in Nice toch overstag. Dat kon niet worden gezegd

---

Timmermans, Verhagen en Weisglas ingediende vragen d.d. 20 december 2000, kenmerk 2000103910. *www.minbuza.nl.*

[41] *TK*, 1998–1999, 26559, nr. 1: "Nederland moet zekerstellen dat het in een Europese Unie van 25 lidstaten invloed behoudt. In de vergrote Unie zal Nederland zowel naar bevolking als naar economische kracht bezien een meer dan gemiddelde positie innemen. Op objectieve gronden is daarom een sterke plaats van Nederland in de verschillende instellingen van de Unie te rechtvaardigen." Dit standpunt werd herhaald in de nota: *IGC 2000: een agenda voor de interne hervormingen van de Europese Unie.* Later werd door staatssecretaris Benschop gesteld dat Nederland "dus geen strijd gevoerd heeft voor een stemmetje verschil met een ander land, maar voor de positie van de middelgrote lidstaten, de verhoudingen tussen groot en klein en de positie van Nederland." Zie: 'Debat over de Europese Raad te Nice'. *TK*, 2000-2001, 2898-2930, nr. 35.

[42] EU-Commissaris Bolkestein uitte na Nice felle kritiek op dit Nederlandse streven: "Ik betreur die Nederlandse houding. Omdat de verhouding tussen Frankrijk en Duitsland dezelfde is gebleven lag het voor de hand dat de verhouding tussen België en Nederland ook gelijk moest blijven. Die ene stem die Nederland nu meer heeft dan België, daarvan zeg ik dat het sop de kool niet waard is. Dat heeft de verhouding met België verstoord. Dat was helemaal niet nodig. Die ene stem meer is een illusoir voordeel voor Nederland." *De Standaard*, 22 januari 2001.

van Frankrijk, althans op het eerste gezicht. Immers, Nederland claimde op grond van zijn *inwonertal* meer stemmen dan België. Duitsland zou, indien het deze redenering zou volgen, meer stemmen dan Frankrijk moeten krijgen. Het heeft immers bijna 20 miljoen inwoners meer. Uiteindelijk heeft Frankrijk evenveel stemmen als Duitsland gekregen, daar de Fransen niets anders zouden accepteren.[43] Frankrijk beriep zich daarbij met name op de uitspraak van Adenauer dat het 'eeuwige evenwicht' tussen Frankrijk en Duitsland moet blijven bestaan.[44] Duitsland ging hiermee 'akkoord', op voorwaarde dat de bovengenoemde 'derde' sleutel werd ingevoerd: 62% van de EU-bevolking moet voorstemmen. Op deze manier is de differentiatie toch aangebracht.[45]

Het voorstel in de ontwerp-grondwet en de Europese grondwet

In de ontwerp-grondwet werd het resultaat van Nice niet overgenomen. Artikel I-24 introduceerde een dubbele sleutel bestaande uit een meerderheid van lidstaten en die tenminste 3/5 (60%) van de bevolking vertegenwoordigt. Het laatste criterium was nieuw. Het is hoger dan het minimum aantal lidstaten dat nodig is voor een gekwalificeerde meerderheid onder de algemene regel van Nice (57%), maar lager dan het 'derde' criterium van Nice (62%).

Terwijl de 5 grote lidstaten tezamen reeds meer dan 60 % van de bevolking vertegenwoordigen, hebben zij in een Unie van 25 altijd nog 8 kleinere lidstaten nodig om ook aan het eerste criterium te voldoen (een meerderheid van lidstaten). De twee criteria tezamen lijken daarmee voldoende om een redelijk minimum aantal lidstaten nodig te hebben voor besluitvorming. Tegelijkertijd kunnen onder dit voorstel 3 grote lidstaten (bijvoorbeeld Duitsland met het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk of met Italië) een 'blocking minority' vormen. Dit is onder Nice evenwel ook reeds mogelijk via het inroepen van het derde criterium (62 % van de bevolking). Het enige verschil is dat onder Nice het derde criterium specifiek moet worden ingeroepen, terwijl onder het systeem in de ontwerp-grondwet een besluit automatisch niet tot stand komt als drie grote lidstaten tegen stemmen. Derhalve zullen met name de grootste lidstaten erop vooruit gaan bij de in de ontwerp-grondwet neergelegde 'qmv'-sleutel. Dat geldt ook voor de – opnieuw gewijzigde –

---

[43] Frankrijk heeft daar geen geheim van gemaakt. Zo kopte *Le Monde* vlak voor de top van Nice: "M. Chirac refuse que la France pèse moins que l'Allemagne au sein de l'Union européenne." *Le Monde*, 1 december 2000. De laatste weken van de IGC en de top van Nice werden gekenmerkt door het bekvechten tussen Frankrijk en Duitsland. Ordinaire verwensingen werden daarbij niet geschuwd. Treurig dieptepunt was de uitspraak van de Franse Minister van Buitenlandse Zaken Védrine, die zijn Duitse 'counterpart' Joschka Fischer een 'Flötenspieler' noemde. Zie: *de Frankfurter Allgemeine*, 21 november 2000.

[44] De toenmalige Franse staatssecretaris van Europese Zaken, Moscovici, drukte het in een toespraak in het *Assemblée Nationale*, als volgt uit: "Dus denken wij dat vanuit filosofosch gezichtspunt het legitiem lijkt om een eeuwige gelijkheid te bewaren – deze zegswijze is van de toenmalige kanselier Adenauer – tussen Frankrijk en Duitsland." *De Volkskrant*, 30 november 2000. De uitspraak van Adenauer kwam, vanzelfsprekend, voor de Duitse vereniging.

[45] De totale bevolking van de 'oude' EU-15 bedroeg circa 375 miljoen. Een blokkerende minderheid kan – volgens de Nice-modaliteiten – gevormd worden door 38 % van de bevolking, dus circa 142, 5 miljoen inwoners. Dat betekende dat Duitsland met een andere grote lidstaat plus een 'kleintje' een besluit kan blokkeren. Dat is overigens niets nieuws, volgens de oude zetelverdeling kon Duitsland dit ook reeds. In een EU-27 wordt het – mits de Nice-modaliteiten van kracht blijven – anders. De totale EU-27 bevolking bedraagt circa 470 miljoen inwoners. 38 % daarvan is 178, 6 miljoen. Duitsland vormt daar ruim 45 % van. Frankrijk 33 %. Dit betekent dat Duitsland (of Frankrijk) minstens twee andere grote lidstaten nodig heeft om een blokkerende minderheid te vormen.

in de Europese grondwet neergelegde sleutel, die onder een gekwalificeerde meerderheid verstaat ten minste 55% van de leden van de Raad die ten minste 15 in aantal zijn en de lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de Unie.[46] Daarbij wordt wel bepaald dat een blokkerende minderheid uit ten minste vier leden van de Raad moet bestaan.

Overigens, de in artikel 205 lid 3 EG neergelegde regel – onthouding van stemming door aanwezige of vertegenwoordigde leden vormt geen beletsel voor het aannemen der besluiten van de Raad waarvoor eenparigheid van stemmen is vereist – is niet terug te vinden in artikel I-24.

Tijdens de IGC 2003 onderhandelingen bleek dat Spanje en Polen zich niet konden vinden in de nieuwe sleutel. Zij maakten kenbaar deze regeling niet te accepteren omdat hun 'verlies' ten opzichte van Nice te groot zou zijn. Wederom bleek het dossier 'stemmenweging in de Raad' de IGC onderhandelingen te frustreren en vertragen.[47] De top over de ontwerp-grondwet liep op een mislukking uit.[48]

---

[46] Aan dit artikel is een 'ontwerp-besluit betreffende de uitvoering van artikel I-24 toegevoegd. Aangezien het om een ontwerp-besluit gaat, wordt hier verder geen aandacht besteed. Zie: CIG 85/04.

[47] "The biggest issue that might block negotiations on the constitution is power within the law-making Council of Ministers and the sharing of votes among national governments." Zie: *The independent*, 1 december 2003.

[48] Onder het Ierse voorzitterschap in 2004 gaf Duitsland te kennen dat het bereid was de percentages naar beneden te brengen: 55% van de lidstaten en 55% van de bevolking. Maar ook hier kon Spanje aanvankelijk niet mee leven: *www. euobserver.com*, 10 maart 2004.

2.5 Voorstel voor een nieuwe stemmenweging in de Raad

Uitgangspunten

De motor van een soepel besluitvormingsproces in de Unie is een efficiënt stemmenwegingsmodel in de Raad.[49] Zoals gezegd, efficiëntie houdt in dat de besluiten snel en soepel moeten worden genomen. Minstens zo belangrijk is dat het stelsel eenvoudig moet zijn. Het Portugese voorzitterschap merkte medio juni 2000, halverwege de IGC, op dat "ongeacht de keuze die wordt gemaakt, het stemmenwegingsysteem in de Raad billijk, transparant, doeltreffend en voor de burger begrijpelijk moet zijn."[50]

Het behoeft geen toelichting dat de drievoudige sleutel van Nice (inclusief het zeer gecompliceerde 'overgangsregime'), althans theoretisch,[51] als volstrekt inefficiënt en ontransparant moet worden gekwalificeerd.[52] Al met al is de besluitvorming in de Raad, niet alleen vanwege de invoering van een extra (bevolkings-)criterium, ingewikkelder geworden, ook op het niveau van de gekwalificeerde meerderheid heeft Nice geen vooruitgang geboekt. Het percentage van 73,9 % ligt immers (ruim) boven het 'oude' niveau van 71,2 %. Het voorstel in de Europese grondwet dient eveneens afgewezen te worden: het werkt teveel in het voordeel van de grootste lidstaten. Hoe kunnen we een 'beter' systeem ontwikkelen?

Bij het ontwerpen van een stemmenverdeling die aan de eisen van efficiëntie en eenvoud voldoet, is het – ten eerste – van essentieel belang dat zoveel mogelijk bij (gekwalificeerde) meerderheid wordt gestemd: 'qmv' is "the key to efficient decision-making in an enlarged Union."[53] Bepalingen die unanimiteit voorschrijven zijn natuurlijk als zodanig volstrekt legitiem. Het weerspiegelt immers de mening van de auteurs van het Verdrag dat elke lidstaat steeds de mogelijkheid moet hebben om van het daarin besloten vetorecht gebruik te maken. Bovendien ligt in de unanimiteitseis een democratisch element verborgen; een regering die zich in de Raad van een vetorecht bedient, wordt geacht de democratische wil van het volk te vertegenwoordigen.[54] Desalniettemin moet besluitvorming door middel van unanimiteit in een Raad met minimaal 27 leden als volstrekt onwerkbaar

---

[49] Zie bv. CONFER 4754/00: "The Feira European Council noted that significant headway had been achieved under the Portuguese Presidency "in considering Treaty changes which will ensure that the Union continues to have properly functioning, efficient and legitimate institutions after enlargement'. The question of the weighting of votes in the Council plays a central role in this requirement for 'efficiency' and 'legitimacy'."

[50] Zie: CONFER 4750/00.

[51] Of dat in de praktijk ook het geval is moet worden afgewacht. De Europese Commissie heeft een studie verricht waarin de alternatieve stemmenwegingsvoorstellen van 1997 (waaronder het Nederlandse voorstel) werden toegepast op alle genomen besluiten in de periode 1994-1997. De conclusie was dat geen besluit anders zou zijn genomen. Zie M. Petite, *a.w.*, p. 61-66. Dat heeft ongetwijfeld te maken met de omstandigheid dat er in de praktijk nauwelijks wordt gestemd in de Raad.

[52] Terecht stelde de GroenLinks-fractie de vraag hoe het kan dat de regering in de Memorie van Toelichting op het Verdrag van Nice "een volstrekt onbegrijpelijke formule voor de bepaling van een gekwalificeerde meerderheid solide noemt." Zie: *TK*, 2001–2002, 27 818 (R 1692), nr. 5

[53] H. Keila, 'Qualified-Majority Voting: The Key to Efficient Decision-Making in an Enlarged Union', in: E. Best, *a.w.*

[54] Juridisch gezien werkt dit argument evenwel als een tweesnijdend zwaard. Stemming bij gekwalificeerde meerderheid kan ertoe leiden dat een lidstaat 'overruled' wordt, zodat deze lidstaat tegen de wil van zijn volksvertegenwoordiging handelt. Zie R. Barents, Het Verdrag van Amsterdam, *a.w.*

gekwalificeerd worden. Bovenstaande argumenten voor unanimiteit overtuigen geenszins indien men deze afzet tegen de argumenten die de doeltreffendheid van de besluitvorming verdedigen. Het behoeft geen diepgaande verklaring dat de besluitvorming van een Raad met – bijvoorbeeld – zesendertig leden uiterst moeizaam kan verlopen. Een lidstaat als Luxemburg, bijvoorbeeld, dat 1/1000 van de totale (toekomstige) Uniebevolking vertegenwoordigt, zou de besluitvorming kunnen frustreren. Om deze redenen zouden bepalingen die unanimiteit voorschrijven in beginsel niet langer mogen bestaan.[5556] Deze argumenten zijn reeds eerder naar voren gebracht, en zij worden in beginsel door alle lidstaten onderschreven. Het blijkt in de onderhandelingspraktijk echter uiterst heikel te bepalen welke unanimiteitsbepalingen door gekwalificeerde meerderheid moeten worden vervangen.[57]

Ten tweede moet stil gestaan worden bij de vraag welke criteria een rol moeten spelen bij het bepalen van het aantal stemmen van de lidstaten. Economische en politieke parameters kunnen geen rol spelen.[58] Dat zou onevenredig nadelig uitpakken voor de nieuwe- en kandidaat-lidstaten, waarvan het gros immers niet direct een grote (economische) bijdrage zal leveren. Enig bruikbaar criterium lijkt het demografisch gewicht van de lidstaten, gecombineerd met het aan de Europese integratie ten grondslag liggende beginsel van gelijkheid van staten.

---

[55] In dit verband kan nog gewezen worden op het zogeheten akkoord van Luxemburg. Tot aan de zogeheten 'lege stoel politiek' van Frankrijk in de jaren zestig was het gebruikelijk binnen de EG dat bij meerderheidsbeslissingen ook de tegenstemmende lidstaten waren gebonden. Deze tendens werd echter doorbroken door de bij het 'akkoord van Luxemburg' ingevoerde mogelijkheid voor lidstaten zich te beroepen op een 'vitaal belang'. Indien een lidstaat zich beroept op een 'vitaal belang', wordt er onderhandeld tot er consensus is bereikt. Met andere woorden: elke lidstaat heeft een *de facto* veto. Deze gang van zaken zou een inbreuk op het institutionele evenwicht kunnen vormen die de Verdragsopstellers en het Hof van Justitie voor ogen hadden. Het zwaartepunt van de besluitvorming verschuift namelijk geheel naar de Raad indien het akkoord van toepassing wordt verklaard. De betekenis van de gekwalificeerde meerderheidsregel wordt, indien het akkoord wordt ingeroepen, in belangrijke kwesties ernstig ondermijnd. De laatste jaren is het akkoord niet meer ingeroepen. Barents merkt terecht op dat het akkoord nimmer juridische waarde heeft gehad omdat de lidstaten alleen door middel van Verdragswijziging de meerderheidsbeslissingen kunnen vervangen. Officieel wordt het akkoord sedert 1 juli 1987 ook niet meer toegepast (zie: R. Barents, L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*. Deventer: Kluwer, 2003(11), p. 148, voetnoot 76). Op de achtergrond lijkt het akkoord echter nog aanwezig (zie hiervoor: R. H. Lauwaars, C.W.A. Timmermans, *Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek*. Deventer: Kluwer, 2003(6), p. 95).[55] Uit de recente praktijk blijkt dat het akkoord van Luxemburg nog steeds *kan* worden ingeroepen. Bij de ratificaties voor de Europese Akte hebben de Britse en Franse regering dit hun onderdanen duidelijk gemaakt. Bovendien werd medio 1996 de besluitvorming lamgelegd door de eis van het Verenigd Koninkrijk dat elk besluit met unanimiteit genomen moest worden, uit verbolgenheid over het door de Commissie opgelegde exportverbod van met BSE besmette runderen. Zie: R. Barents, L.J. Brinkhorst, Grondlijnen., *a.w.*, p. 149. Auteurs noemen het akkoord zelfs 'springlevend'. Zie ook: R. Barents, het Verdrag van Amsterdam, *a.w.*, en P.J.G. Kapteyn (e.a.), Inleiding tot het recht, *a.w.* p. 322-323.

[56] Het akkoord van Luxemburg is nooit gepubliceerd; het is alleen te vinden in een perscommuniqué dat aan het eind van de geruchtmakende Raadsvergadering op 30 januari 1966 werd uitgegeven. Zie: R. Barents, L.J. Brinkhorst, Grondlijnen, *a.w.*

[57] Dit ondervond het Ierse voorzitterschap in 1996 toen het zich over deze vraag boog. Zie ook het rapport van de reflectiegroep, *a.w.*, met name paragraaf 101.

[58] Zoals het Bruto Nationaal Produkt, het 'militair gewicht', de geografische oppervlakte, etcetera.

Het Commissievoorstel

Zoals boven reeds gememoreerd, door artikel 1 van het protocol over de instellingen lagen in de IGC 2000 de twee in Amsterdam besproken opties voor de stemmenweging in de Raad opnieuw op tafel. *Grosso modo* waren de standpunten van de lidstaten dezelfde als in de IGC 1996 (zie boven),[59] zij het dat de onderhandelingen verder bemoeilijkt werden door de concessie van de grote lidstaten een Commissaris op te geven in ruil voor relatief meer stemmen in de Raad.[60]

In haar IGC advies van 26 januari 2000 stelde de Commissie de enkelvoudige dubbele weging als beste optie voor.[61] De Commissie erkent in dit document dat de weging van de stemmen bepaalde voordelen heeft, maar wijst er eveneens op dat dit systeem voor "de burger moeilijk te begrijpen is." Daarom zou het volgens de Commissie beter zijn om in het Verdrag zelf duidelijk en definitief vast te leggen hoe een besluit van de Raad tot stand komt, in het kader van het streven naar leesbaarheid en eenvoud en met het oog op de democratische legitimiteit van de besluiten van de Raad. Voorgesteld werd derhalve dat een bij gekwalificeerde meerderheid te nemen besluit is aangenomen wanneer het een *gewone* meerderheid van lidstaten verkrijgt en deze een meerderheid van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigt. Dat laatste criterium moet uiteraard als tegemoetkoming aan de grote lidstaten worden gezien. De grote lidstaten wezen er tijdens de IGC 2000 op dat het niet mogelijk mag zijn dat een meerderheid van de 14 kleinste lidstaten, die tezamen rond de 11% van de bevolking vertegenwoordigen in een Unie van 27 lidstaten,[62] een besluit zou kunnen blokkeren. Dit zou niet 'democratisch' zijn. Met betrekking tot dit 'democratische' argument kan worden opgemerkt dat het een vanuit de grootste lidstaten begrijpelijk standpunt is, maar dat het met 'democratie' niets van doen heeft. De burgers zijn niet betrokken bij de totstandkoming van de stemmen in de Raad, zij hebben daar geen enkele invloed op gehad, en als zodanig worden zij door deze cijfers niet vertegenwoordigd. Anderzijds kan niet geheel voorbij worden gegaan aan dit argument. Zoals gezegd moet bij het ontwikkelen van een stemmenwegingsmodel rekening worden gehouden met de politieke realiteit: "There is little if any prospect of governments representing a majority of the Union's citizins being outvoted."[63] Dat geeft aan dat elk wegingsysteem in de Raad een afspiegeling moet zijn van tweeledigheid van de Unie, die een Unie van staten en een Unie van volkeren is.[64]

Het bovengenoemde voorstel van de Commissie is – dit alles indachtig – het beste dat tijdens en na de IGC 2000 circuleerde.[65] Onnoemelijk veel voorstellen

---

[59] CONFER 4717/00.

[60] Protocol betreffende de instellingen in het vooruitzicht van de uitbreiding van de Europese Unie, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam (no.11).

[61] COM 2000, 34, *a.w.*

[62] Aanvankelijk werd Turkije nog in de modellen betrokken.

[63] Rapport van de reflectiegroep, *a.w.*, paragraaf 105. Dat blijkt wel uit het boven beschreven conflict tussen Frankrijk en Duitsland. Ook Wim Kok zei: "Verschillen in bevolkingsomvang moeten zichtbaar zijn de in de stemverhoudingen." *Trouw*, 4 december 2000. Dit ter rechtvaardiging van het streven van Nederland tijdens de IGC 2000 1 stem (!) meer dan België te krijgen.

[64] CONFER 4750/00.

[65] De AIV merkte over het voorstel op: "Zo werd bijvoorbeeld een helder en relatief eenvoudig voorstel van de Europese Commissie voor stemmenweging terzijde geschoven door de lidstaten, omdat zij van mening waren dat hun nationale belangen daarmee onvoldoende waren gediend." Zie: 'Een conventie of een conventionele voorbereiding, De Europese Unie en de IGC 2004', Advies no. 24. Te raadplegen op: *www.wrr.nl*.

passeerden de revue, het een nog ingewikkelder en ondoorzichtiger dan het ander. Het 'gegoochel' met cijfers komt de eenvoud en transparantie van de stemmenverdeling uiteraard niet ten goede. Het Commissievoorstel heeft daarentegen het voordeel van eenvoud, efficiëntie en het feit dat de verdeling niet bij elke toetreding opnieuw gewijzigd hoeft te worden. Dat alles geldt ook voor het voorstel in de Europese grondwet, maar dat werkt teveel in het voordeel van de grote lidstaten (omdat een meerderheid van de lidstaten 65% – in plaats van minimaal de helft – van de bevolking moet vertegenwoordigen). Derhalve zou het uitgangspunt voor een nieuwe Raadsstemmenweging het boven besproken Commissievoorstel kunnen zijn. De dubbele gewone meerderheid zorgt ervoor dat rechtstreeks rekening wordt gehouden met het relatieve gewicht qua bevolking van de lidstaten, wat in het voordeel van de landen met de grootste bevolking werkt. Dat gewicht blijft per definitie behouden bij de opeenvolgende uitbreidingen van de Unie. De verplichting om ten minste de helft van de lidstaten te vertegenwoordigen, voorkomt dat enkele grote lidstaten een besluit goedkeuren tegen een meerderheid van kleine lidstaten in. Deze laatste voorwaarde plaatst alle lidstaten op voet van gelijkheid, ongeacht hun demografische gewicht.[66]

Zoals gezegd, tenslotte, dient de efficiëntie en eenvoud voorop te staan. De berekening van een ingewikkelde stemverdeling is een leuke bezigheid voor mathematici, maar de Unie is met een gecompliceerd, ondoorzichtig stelsel niet gediend.

2.6 Het functioneren van de Europese Raad

Tijdens de Europese Top van Sevilla in 2002 heeft de Europese Raad zijn werkwijze herzien.[67] Besloten werd dat unanimiteit de enige besluitvormingsmodaliteit blijft. Dat besluit is te betreuren. Het is nu alreeds een breed levend gevoelen dat de Europese Raad niet naar behoren, ontransparant en inefficiënt functioneert.[68] Zoals ook geldt voor de besluitvorming in de Raad, is het uitermate onwenselijk – een enkele uitzondering daargelaten (zie hieronder) – dat in een uitgebreide Unie iedere lidstaat over een veto beschikt. Een (super) gekwalificeerde meerderheid ligt meer voor de hand.

Dat gezegd zijnde, wordt nu aandacht besteed aan de wijze waarop het voorzitterschap van de Unie zou moeten roteren. Is de huidige wijze van roteren – elke zes maanden roteert het voorzitterschap – aan herziening toe? Ook hier verschillen de grote en kleine(re) lidstaten van mening. Een vaak gehoord argument om de huidige wijze van rouleren in stand te houden is dat het de voorzittende lidstaat de kans biedt zich te profileren en de Europese Unie nationaal meer gezicht te geven.[69] Dit laatste draagt bij aan een vergroting van het draagvlak voor de Europese Unie. Echter, in een EU-25 kan elke lidstaat maar één maal per twaalfeneenhalfjaar voorzitter zijn, oftewel acht keer per eeuw, zodat dit effect goeddeels, zo niet geheel, teniet wordt gedaan.

---

[66] COM 2000, 34.

[67] Zie: *Europa van Morgen*, nummer 10, 26 juni 2002, 32e jaargang.

[68] Zoals, *inter alia*, blijkt uit onder meer een rapport van de secretaris-generaal van de Raad (Rapport SG Raad, 'Préparer le conseil a l'élargissement', 1636/1/02 van 7 maart 2002) en een brief (van 25 februari 2002) van de Duitse Bondskanselier Schröder en de Britse premier Blair aan de Spaanse premier Aznar, toenmalig voorzitter van de Raad.

[69] Zie AIV Advies no. 27: 'Een brug tussen burgers en Brussel naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie', 2002.

Een door Nederland geopperd compromis is een duovoorzitterschap.[70] Daarmee blijven, volgens de Nederlandse regering, de voordelen van het huidige systeem bewaard en worden nadelen van dit systeem na de uitbreiding (zoals een voorzitterschap slechts eenmaal per 12 of 13 jaar) beperkt. Ook verzandt men niet in ingewikkelde coördinatieproblemen die een systeem van team-voorzitterschappen zou opleveren: in tegendeel, het zou de bilaterale samenwerking kunnen bevorderen en de last van lidstaten met kleinere administraties kunnen verlichten, aldus de regering.[71] Hoewel dit een sympathiek aandoend voorstel is, lijkt het plan voor het vaste voorzitterschap van de Europese Raad, sedert het door het Frankrijk en Duitsland ingediende 'Elysée'-voorstel,[72] realiteit te worden. In dit overleg hebben Frankrijk en Duitsland te kennen gegeven voorstander te zijn van een vaste president van de Europese Raad. De Europese grondwet neemt het 'Elysée'-voorstel *grosso modo* over.

De wijze waarop het voorstel in de Europese grondwet is uitgewerkt, dient vanuit klassiek communautair oogpunt als onwenselijk te worden gekwalificeerd. Het druist in tegen een essentieel element van de communautaire methode; namelijk dat de Europese Commissie onpartijdig en in het algemeen Europees belang handelt.[73] Het voorstel – neergelegd in titel IV van deel I van de Europese grondwet – zou de positie van de Commissie en haar voorzitter kunnen uithollen. Zo kiest de Europese Raad zijn eigen voorzitter met – *nota bene* – gekwalificeerde meerderheid.[74] Dat betekent dat lidstaten tegen hun wil een voor hen onwenselijke 'EU-president' opgelegd kunnen krijgen. Ook behelst het voorstel dat de voorzitter van de Commissie wordt voorgedragen door de Europese Raad, waarover het Europees Parlement bij gewone meerderheid stemt.[75] Bij de benoeming van de Commissievoorzitter mag de Europese Raad geen rol spelen: dit betekent een gevaar voor het op de communautaire methode leest geschoeide institutionele evenwicht. De Commissie is nu al reeds gehouden de door de Europese Raad uiteengezette beleidslijnen te volgen (zie hierboven, paragraaf 1.3) en indien de Europese Raad ook nog eens (formeel) de benoeming van de voorzitter van de Commissie kan beïnvloeden, behoeft het geen uitgebreid betoog dat de onafhankelijkheid van de Commissie op het spel zou kunnen staan. Voorts verliest de Commissie haar bevoegdheden op het gebied van het GBVB. Er vindt namelijk een personele fusie van de Hoge Vertegenwoordiger en Commissaris extern beleid plaats ('double hat') onder de naam 'Europese Minister van Buitenlandse Zaken'. De Minister geeft dagelijkse leiding aan het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid. De figuur wordt benoemd door de Europese Raad (met 'qmv') en met instemming van de voorzitter van de Europese Commissie. Hij krijgt initiatiefrecht op het terrein van het GBVB en neemt via 'speciale status' deel aan de vergaderingen van de Commissie, maar de Commissie neemt geen besluiten op GBVB-gebied.

Kortom, de bewering van een 'Nederlandse diplomaat' die stelde: "Twee kapiteins op één schip, dat is een recept voor chaos", lijkt dus onjuist. Er is in dit voorstel maar één kapitein: de (voorzitter van de) Europese Raad.[76] Ondanks de federale symboliek van het voorstel, derhalve, duiden bovenstaande voorstellen op

---

[70] Zie de regeringsnotitie 'Europa in de steigers', *a.w.*
[71] Europa in de steigers, *a.w.*
[72] 14 en 15 januari 2003. Te vinden op: *www.elysee.fr.*
[73] Zie voor de definitie van de communautaire methode, deel A, paragraaf 1.2.
[74] Artikel I-21.
[75] Artikel I-26.
[76] *De Volkskrant*, 16 januari 2003.

een verdere intergouvernementalisering van de Unie-samenwerking. Het plan werd dan ook door veel kleinere lidstaten, waaronder Nederland,[77] aanvankelijk resoluut afgewezen (zie ook: deel C, hoofdstuk 3), en ook veel Europarlementariërs en de Commissie reageerden negatief. Elmar Brok (CDU) stelde: "It would be the creation of a kind of a Fifth Republic in Europe...It would be the beginning of the end of Community Europe. The European Commission would be reduced to the role of taming the internal market (…). The heads of States or Government would continue to deal with major policies amongst themselves, with a president and foreign Minister."[78] Maar hoewel veel lidstaten tegen het voorstel waren, vond het toch – zoals gezegd – zijn weg naar de Europese grondwet.

Dat gezegd zijnde, de instelling van een Europese Minister van Buitenlandse Zaken is op zich als positief te beschouwen: er wordt waarschijnlijk[79] enige orde aangebracht in het embryonale Europese Buitenlandse beleid. Aanvankelijk bestond er over de status van de Minister – zoals uiteengezet in de ontwerp-grondwet[80] – echter veel onduidelijkheid.[81] Tijdens de IGC 2003 waren de delegaties verdeeld over de uitleg van de artikelen I-25 lid 3 en 5, I-26 lid 2, en I-27 lid 3 van de ontwerp-grondwet.[82] Volgens sommige delegaties is de Minister van Buitenlandse Zaken lid van het college van Commissarissen en valt hij daarom onder het toerbeurtsysteem op basis van gelijkheid voor de selectie van de Commissarissen. Derhalve zal hij steeds zijn stem moeten kunnen uitbrengen in de Commissie, ongeacht het onderwerp dat aan de orde is. Andere delegaties daarentegen vonden dat de Minister van Buitenlandse Zaken geen lid van het college is en daarom alleen stemrecht heeft voor onderwerpen die verband houden met externe betrekkingen. Voorts meenden sommige delegaties dat de Minister van Buitenlandse Zaken als Commissaris valt onder de bepaling dat de Commissie moet aftreden als het Europees Parlement een motie van afkeuring betreffende de Commissie aanneemt (artikel I-25, lid 5). Andere delegaties waren het daar niet mee eens, onder verwijzing naar de afzonderlijke voorschriften voor de beëindiging van het mandaat van de Minister van Buitenlandse Zaken in artikel I-27, lid 1. Dit deed tevens de vraag rijzen of de regel dat een Commissaris verplicht is zijn ontslag in te dienen als de voorzitter van de Commissie hem daarom verzoekt (artikel I-26, lid 3), ook voor de Minister moet gelden.[83]

---

[77] De Benelux-partners namen gezamenlijk afstand van het 'Elysée'-voorstel in een persverklaring. Zie: 'Prise de position des Premiers Ministres et des Ministres des Affaires étrangères du Benelux suite à la Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union', 29 januari 2003. Denemarken gaf later echter aan voorstander van het voorstel te zijn: "In a surprise move, Denmark, which is normally considered to belong with the smaller countries in supporting the current rotating presidency and a more federalist approach also supported the plans." Zie*: www.euobserver.com*, 16 januari 2003.
Het verzet van de Benelux tegen het Conventie voorstel was nog 'heftiger'. Zie daarvoor deel C, paragraaf 3.3.

[78] *Bulletin Quotidien Europe*, 8379, 16 januari 2003.

[79] Zeker is dat niet: wie de verantwoordelijkheid draagt voor het buitenlands beleid van de Verenigde Staten is ook niet helemaal eenduidig aan te geven.

[80] CONV 850/03.

[81] CIG 2/03.

[82] CIG 45/03.

[83] *Ibidem*.

Alhoewel in de Europese grondwet veel van deze onduidelijkheid wordt weggenomen,[84] is voorgestelde hybride figuur allesbehalve gelukkig. Men kan niet tegelijkertijd vice-voorzitter van de Commissie zijn (artikel I-27 lid 4), de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken leiden (artikel I-27 lid 3), bij de Europese Raad 'aanschuiven' (artikel I-20 lid 2) en het externe optreden van de Unie coördineren (artikel I-27 lid 4).[85] Beter ware het wanneer de Minister van Buitenlandse Zaken buiten de Commissie staat en zich uitsluitend met het GBVB en het EVDB bezighoudt.[86] Bovendien zou de Minister niet moeten worden gekozen door de Europese Raad, met – eveneens – de vernieuwde 'qmv',[87] maar door het Europees Parlement (zie hierover deel C, hoofdstuk 3).

Met betrekking tot de vaste voorzitter van de Europese Raad voor een termijn van vijf jaar of tweeënhalf jaar kan worden opgemerkt dat zulks op zich het belang van de Europese Unie kan dienen. Het rotatiesysteem is nu eenmaal onwerkbaar in een EU-27, laat staan in een EU-36. Het wordt een groot probleem als we voortdurend te maken krijgen met steeds wisselende onderhandelingsculturen.[88] Dat zou de efficiëntie en transparantie van het functioneren van de Europese Raad niet ten goede komen.[89] Jacques Delors noemde het stelsel in een uitgebreide Unie zelfs 'stupid'.[90] Bovendien, een orgaan dat op grond van artikel 4 EU een dermate belangrijke taak heeft, moet Europa internationaal naar behoren kunnen representeren.[91] Eijsbouts is eveneens voorstander van een vaste president: "Het niet-parlementaire stelsel is ouder, primitiever, degelijker. Het heeft een sterk evolutief vermogen. Voor een labiel en hachelijk systeem dat zich nog moet bewijzen is een president daarom waarschijnlijker."[92] Maar ook hier geldt dat goed gekeken moet worden naar hoe de vaste voorzitter wordt gekozen, wie hem controleert, hoe zijn relatie met de Commissievoorzitter vorm gegeven wordt en wat zijn functies zijn. Voor wat betreft het eerste: moet de voorzitter van 'binnen' (een zittend lid van de Europese Raad) of van 'buiten' (een niet zittende lid van de Europese Raad) komen? Gezien de concessies die de kleine lidstaten moeten doen met betrekking tot het opgeven van het rotatiesyteem,[93] lijkt een door de leden van de Europese Raad gekozen voorzitter 'van binnen' meer preferabel. Deze kan waarschijnlijk, beter dan een voorzitter 'van buiten' de belangen van alle – en dus met name de kleinere – lidstaten laten meewegen. Een voorzitter 'van binnen' wordt door de Europese grondwet echter uitgesloten. Artikel I-21(3) bepaalt dat de voorzitter van de Europese Raad geen nationaal mandaat kan uitoefenen. Voor wat betreft het tweede;

---

[84] Zo verdwijnen de Commissarissen zonder stemrecht en bepaalt artikel I-26 lid 8 dat indien een motie van afkeuring van het Europees Parlement tegen de Commissie wordt aangenomen, ook de Minister van Buitenlandse Zaken aftreedt.

[85] B.J. Drijber, 'Ontwerp-Grondwet voor Europa: een voorlopige balans van een 'goede basis''. Te raadplegen op: *bznet/ecer*.

[86] B.J. Drijber, Ontwerp-Grondwet, *a.w.*

[87] Waardoor hij waarschijnlijk tot een soort 'loopjongen' van de Europese Raad zal verworden.

[88] Aldus een woordvoerder van Commissievoorzitter Prodi. *Trouw*, 10 januari 2000.

[89] Meestal weten alleen de (meeste) inwoners dat hun land op dat moment het voorzitterschap van de Unie bekleedt.

[90] Zie: *Bulletin Quotidien Europe*, No. 8104, 3/4 december 2001.

[91] Het zou, bijvoorbeeld niet erg 'gelukkig' zijn indien respectievelijk een Maltees, een Est en een Slowaak Europa in de G-8 zouden vertegenwoordigen.

[92] W.T. Eijsbouts, Presidenten, *a.w.*

[93] "I'm not in favour of a president of the Council serving a term of five years, because such a proposal tends to favour big countries (...), equal treatment for big and small countries is essential for us." Aldus de Deense minister-president Rasmussen. Zie: *Bulletin Quotidien Europe*, No. 8246, juli 2002. Later toonde Rasmussen zich overigens wel een voorstander van een president

wie controleert – op Europees niveau – de Europese Raad? Dat kan en moet geen andere instelling dan het Europees Parlement zijn. Het is zaak de controle van het Europees Parlement op de Europese Raad te versterken.[94] Daartoe moeten de 'vetorechten' die het Europees Parlement tegen de Europese Raad kan inroepen worden uitgebreid. Invoering van een goedkeuringseis (= veto) van het Europees Parlement inzake wijziging van het EG/EU-Verdrag is de belangrijkste.[95] Voor wat betreft het derde; de benoeming van de voorzitter van de Commissie mag niet – direct of indirect – worden beïnvloed door de Europese Raad. Deze moet, zoals boven uiteengezet, *impartial mediator* blijven. Voor wat betreft het vierde, tenslotte: welke functies moet de vaste voorzitter van de Europese Raad krijgen? Het Verenigd Koninkrijk – een groot voorstander van een vaste voorzitter – pleitte in 2003 voor vergaande bevoegdheden: "He our she should:

- prepare and preside over at least four European Council meetings a year;
- undertake a 'tour of capitals' around all 25 member states at least four times a year;
- cooperate with the Commission president in preparing the Union's multiannual strategic agenda;
- chair the General Affairs Council;
- supervise the work of sectoral Councils;
- represent the Council in inter-institutional meetings with the Commission and European Parliament;
- supervise the high representative's work and coordinate foreign policy discussion at European Council level;
- oversee the Union's relations with the major powers;
- attend Group of Eight meetings and work with the Commission president on issues including international financial matters, immigration, counter terrorism;
- play a 'particular role' in crises management and defence."[96]

Uiteraard stuitte tijdens de Conventie deze zeer ambitieuze taakomschrijving op weerstand van de kleinere lidstaten. Een dergelijk machtige voorzitter van de Europese Raad zal de Commissievoorzitter buitenspel zetten en vooral – nog meer – in het voordeel van de grote lidstaten werken. Mij komt het voor dat de functie van de vaste voorzitter van de Europese Raad niet groter mag zijn dan de thans bestaande rol van de wisselende voorzitters van de Europese Raad. De vaste voorzitter zal derhalve 'slechts' zorg moeten dragen voor de coördinatie van het geven van de impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en het vaststellen van de algemene politieke beleidslijnen. Er moeten, met andere woorden, geen nieuwe 'bevoegdheden'[97] worden gecreëerd. Deze zijn reeds aanzienlijk: de Europese Raad is de laatste decennia betrokken geweest bij elk groot besluit van de Unie,[98] en – niet

---

[94] Nu heeft het Europees Parlement slechts twee 'vetorechten' tegen de Europese Raad: artikel 49 EU (toetreding nieuwe lidstaten) en artikel 300 EG (instemmingsrecht bij bepaalde verdragen). Indirect kan zij een machtsstrijd met de Europese Raad uitvechten inzake de benoeming van (de voorzitter van) de Commissie.

[95] W.T. Eijsbouts, Stille revolutie, *a.w.*

[96] P. Norman, *a.w.*, p. 139.

[97] De Europese Raad heeft strikt genomen geen bevoegdheden, maar taken.

[98] W.T. Eijsbouts, Stille revolutie, *a.w.* Barents en Brinkhorst schrijven: "In de loop des tijds zijn (...) veel van de politiek echt belangrijke besluiten een aangelegenheid van de Europese Raad geworden." R. Barents, L.J. Brinkhorst, 'De toekomst van het Europees recht', *Ars Aequi*, 6, 1999, p. 461.

in de laatste plaats – is de Europese Raad verantwoordelijk voor Verdragswijzigingen. Met dit alles is overigens niet gezegd dat de Europese Raad zijn rol als 'organe moteur'[99] niet moet blijven vervullen. Als *politieke* initiator kan zijn bijdrage nuttig zijn om de integratie impulsen te geven.

2.7 Qualified majority voting ('qmv'): op welke terreinen?

Boven is reeds vastgesteld hoe de stemmen in de Raad moeten worden vastgesteld en hoe een gekwalificeerde meerderheid tot stand moet komen. Nu komt de vraag aan de orde op welke terreinen 'qmv' ingevoerd dient te worden.

Tijdens de IGC van 1996 is een zogeheten 'reflectiegroep' het niet eens geworden op basis van welke criteria 'qmv' zou moeten worden uitgebreid tot andere gevallen.[100] Uiteindelijk heeft de IGC 1996 gekozen voor een meer pragmatische houding, waarbij van geval tot geval werd beoordeeld of er een verandering mogelijk was.[101]

Het Portugese voorzitterschap van de IGC 2000 heeft, conform de in het verslag van het Finse voorzitterschap aan de Europese Raad geschetste benadering, zes categorieën geïdentificeerd die voor 'qmv' in aanmerking zouden komen.[102] Het toenmalige Portugese voorzitterschap heeft eveneens een aantal beleidsterreinen geïdentificeerd "waarover zij een meer uitvoerige discussie op zijn plaats acht."[103] Indien het onmogelijk zou zijn deze bepalingen geheel naar 'qmv' over te hevelen, zou een gedeeltelijke overgang volgens het voorzitterschap overwogen kunnen worden. Het voorzitterschap heeft enkele documenten uitgebracht om de discussie te faciliteren. Ook ten aanzien van de specifieke JBZ-problematiek[104] en artikel 308 EG[105] heeft het voorzitterschap discussiestukken geproduceerd. Tenslotte heeft het voorzitterschap een aantal bepalingen geïdentificeerd waarbij het minder voor de hand ligt om 'qmv' te gebruiken.[106] De vier gehanteerde categorieën die behoud van unanimiteit rechtvaardigen (ratificatie[107], quasi-constitutioneel[108], uitzonderingen op normale Verdragsregels[109] en de samenhang tussen interne en externe

---

[99] Aldus Jean Monnet: "La Communauté avait à nouveau un organe moteur qui la conduirait jusqu'à l'étape du gouvernement européen (...)." Zie: B.J. Drijber, De communautaire methode, *a.w.*

[100] Rapport van de reflectiegroep, paragraaf 99-105. Te vinden in: J.A. Winter (e.a., eds.), *a.w.*, p. 481-531.

[101] J.W. de Zwaan, Het Verdrag van Amsterdam, een overzicht. *NTER*, nr. 1-2, februari 1998.

[102] CONFER 4705/00.

[103] *Ibidem.*

[104] CONFER 4710/00.

[105] CONFER 4711/00.

[106] CONFER 4753/00.

[107] Bijvoorbeeld: gemeenschappelijke defensie (artikel 17, lid 1, eerste alinea, EU), integratie van de WEU (artikel 17, lid 1, tweede alinea, EU), opstelling PJS-overeenkomsten (artikel 34, lid 2, EU),overheveling van de PJS-sectoren naar communautair niveau (artikel 42 EU).

[108] Bijvoorbeeld: vervanging van bepalingen van het protocol betreffende de procedure bij buitensportige tekorten (artikel 104 lid 14 EG), wijziging ESCB-statuten zonder voorstel van de ECB (artikel 107 lid 5 EG), comitologie (artikel 202 EG), vaststelling van de lijst van landen die achtereenvolgens het voorzitterschap van de Raad uitoefenen (artikel 203 EG), wijziging van het aantal leden van de Commissie (artikel 213 lid 1 EG).

[109] Niet-toerekening van GBVB- en JBZ-beleidsuitgaven aan de EG-begroting (artikel 28 lid 3, en artikel 41 lid 3, EU), maatregelen die een achteruitgang vormen op het gebied van de liberalisatie van het kapitaal-verkeer met derde landen (artikel 57 EG), maatregelen die een achteruitgang vormen op het gebied van het vervoer (artikel 72 EG).

besluitvorming[110]) komen redelijk overeen met de uitzonderingscriteria die de Commissie in haar eerder aangehaalde IGC advies heeft opgesteld.[111]

Resultaten van Nice en de Conventie

Volgens de Nederlandse regering is de balans voor wat betreft de uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in het Verdrag van Nice positief uitgevallen, al is de geboekte vooruitgang – zo geeft zij toe – bescheiden van omvang.[112] De Nederlandse inzet was met name gericht op het tot stand brengen van 'qmv' op belangrijke beleidsterreinen als sociaal beleid, onderdelen van fiscaal beleid (waaronder de fraudebestrijding), milieubeleid, handelspolitiek en asiel- en migratiebeleid.[113] Ofschoon de inzet van de Europese Raad op het punt van de uitbreiding van 'qmv' in algemene zin positief was, bleek dat op veel van de voorliggende artikelen en terreinen telkens bij een of enkele lidstaten onoverkomelijke bezwaren bleven bestaan.[114] Dat heeft het resultaat in grote mate beïnvloed. Het door het Portugese voorzitterschap geïntroduceerde onderscheid is in de Nice-onderhandelingen geen moment op tafel gekomen. Met het oog op overgang van eenparigheid naar 'qmv' zijn circa 30 artikelen aangepast.[115] *Geen* overeenstemming over overgang naar 'qmv' kon worden bereikt over artikel 42 EG (sociale zekerheid in relatie tot vrij verkeer van werknemers)[116], artikel 93 EG

---

[110] Bijvoorbeeld: sluiting van een internationale overeenkomst met eenparigheid van stemmen in sectoren waarin met eenparigheid van stemmen besloten is tot een gemeenschappelijk optreden (artikel 24 EU), sluiting met eenparigheid van stemmen van internationale overeenkomsten in sectoren waarin eenparigheid vereist is voor de aanneming van interne voorschriften (artikel 300 lid 2 EG).

[111] Welke op hun beurt weer gedeeltelijk overeenkomen met de uitzonderingsgronden van de Nederlandse regering. Zie de derde IGC 2000-notitie, *TK*, 1999-2000, 26559, nr 2.

[112] Verslag van de bijeenkomst van de Europese Raad van Nice, 7-11 december 2000: *www.minbuza.nl.*

[113] Verslag van de bijeenkomst van de Europese Raad van Nice, *a.w.*

[114] Duitsland blokkeerde een volledige doorvoering van meerderheidsbesluitvorming inzake vreemdelingenbeleid (artikel 67 EG); en het Verenigd Koninkrijk keerde zich, overigens geenszins onverwacht, tegen wijziging van de unanimiteitseis inzake belastingen (artikel 93 EG).

[115] In dit verband – volledigheid wordt nadrukkelijk niet gepretendeerd – kunnen genoemd worden: artikel 7 lid 1 EU (sanctieprocedure schending algemene beginselen); artikel 23 lid 2 EU (besluitvorming GBVB); artikel 24 leden 3 en 4 EU (door de Raad te sluiten GBVB-overeenkomsten); nauwere samenwerking (het opstarten ervan in de Eerste, Tweede en derde pijler); artikel 13 EG (non-discriminatiebeginsel); artikel 18 EG (Europees burgerschap); artikel 67 EG (visum, asiel en immigratie); de EMU (artikelen 100, 111 lid 4, en artikel 123 lid 4 EG); artikel 133 EG (handel in diensten en intellectuele eigendom); artikel 137 EG (sociaal beleid); artikel 144 EG (Comité voor sociale bescherming); artikel 157 EG (industriebeleid); artikel 159, derde alinea, EG (economische en sociale samenhang); artikel 161, derde lid, EG (structuurfondsen); artikel 181 bis EG (technische samenwerking met derde landen); artikel 190 lid 5 EG (statuut leden Europees Parlement); artikel 191 EG (Europese politieke partijen); artikel 207 lid 2 EG (benoeming secretaris-generaal van de Raad); artikelen 214 en 215 EG (benoeming voorzitter en andere leden Europese Commissie); artikel 210 (wedden van leden Gerecht van eerste aanleg); artikel 223 EG (reglement voor de procesvoering Hof van Justitie); artikel 224 EG (reglement voor de procesvoering Gerecht van eerste aanleg); artikel 225a EG (reglement voor de procesvoering rechterlijke kamers); artikel 247 EG (Rekenkamer); artikel 248 (reglement van orde Rekenkamer); artikel 259 lid 1 EG (Economisch en Sociaal Comité); artikel 263 EG (Comité van de regio's); en artikel 279 EG (financiële reglementen).

[116] In dit artikel wordt, zoals voorheen, de co-decisieprocedure gecombineerd met unanieme besluitvorming in de Raad.

(belastingen) artikel 175 EG (fiscale milieumaatregelen).[117] Ook in artikel 187 EG (LGO-besluit) is eenparigheid gehandhaafd, ditmaal overeenkomstig de Nederlandse wensen.[118]

Vanuit efficiëntieoverwegingen is er in het Verdrag van Nice derhalve sprake van een (zeer) bescheiden stap voorwaarts daar waar het gaat om de uitbreiding van 'qmv'. Waar op gewacht werd is een doorbraak ten aanzien van (gevoelige) beleidsterreinen. En, die doorbraak is er niet gekomen. Steeds had een lidstaat wel een alibi om dwars te gaan liggen wanneer de vervanging van 'unanimiteit' door 'gekwalificeerde meerderheid' aan de orde was.[119] Deze ontwikkeling stemt somber. Echter, men moet de uitbreiding van 'qmv' zien in combinatie met een andere ontwikkeling. Tijdens de IGC van 2000 werd al snel de link tussen 'qmv' en de co-decisieprocedure gelegd. De meeste lidstaten, de Commissie en het Parlement waren de mening toegedaan dat op alle terreinen waar 'qmv' ingevoerd wordt, daaraan de co-decisieprocedure gekoppeld dient te worden, indien het gaat om een 'wetgevende handeling'. In de paragraaf over het Europees wetsbegrip (deel C, hoofdstuk 6) wordt ingegaan op de vraag op welke beleidsterreinen gekwalificeerde meerderheid, met daaraan gekoppeld de co-decisieprocedure, ingevoerd dient te worden.

Volledigheidshalve, tijdens de Conventie stond het onderwerp 'uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheid' niet als zodanig op de agenda. Uiteindelijk is in de ontwerp-grondwet – en men mag aannemen in de Europese grondwet[120] – unanimiteit in 27 gevallen vervangen door gekwalificeerde meerderheid.[121] Unanimiteit blijft in 57 gevallen bestaan.[122]

2.8 Conclusie

De kwestie van de stemmenweging was het meest politiek gevoelige dossier in de IGC's 1996, 2000 en 2003. Het heeft tot veel gekrakeel tussen de lidstaten geleid, en dan met name tussen Frankrijk, Duitsland, Polen, Spanje, Nederland en België. Gekozen moest worden uit een herweging van de oude 'Amsterdamse' sleutel of de invoering van een dubbele sleutel, waarop talloze varianten denkbaar zijn. Een dubbele stemmenweging heeft uiteraard verschillende nadelen (weinig transparant en efficiënt en relatief meer invloed voor de grote lidstaten). Een drievoudige sleutel, zoals overeengekomen in Nice, is uit het oogpunt van efficiëntie en eenvoud zelfs enigszins dramatisch te noemen. Deze regeling – en dan met name de

---

[117] Hier kwam de IGC 2000 niet verder dan een herformulering van het tweede lid van artikel 175 EG, waarin de onderwerpen staan vermeld waarover de Raad met unanimiteit moet beslissen. In de aan het Verdrag van Nice gehechte verklaring nummer 9 bij artikel 175 EG wordt, kennelijk met verwijzing naar de eind 2000 gehouden en mislukte klimaatconferentie, opgemerkt dat "de Europese Unie als een stuwende kracht werkzaam moet zijn om de bescherming van het milieu te bevorderen in de Unie, alsmede op internationaal niveau teneinde die doelstelling ook op wereldschaal na te streven."

[118] Derde IGC-2000 notitie van de Nederlandse regering, *a.w.*: "De regering acht het van belang dat, overeenkomstig haar inzet, in artikel 187 (LGO-besluit) de eenparigheid is gehandhaafd."

Enerzijds inzetten op meer gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming en anderzijds trachten een *de facto* veto te behouden kan als 'schaken op twee borden' gekwalificeerd worden. Dat kan de meeste lidstaten tegengeworpen worden.

[119] J.W. de Zwaan, Het Verdrag van Nice, *a.w.*

[120] De definitieve versie van de Europese grondwet was op het moment van schrijven nog niet gereed.

[121] Commissie document D(2003), Brussel, 27 juni 2003.

[122] *Ibidem.*

berekening van de 'qmv'-sleutel bij toetreding van nieuwe lidstaten – is zelfs voor ingewijden nauwelijks te doorgronden.

Hier wordt gepleit voor het in 2000 gedane Commissievoorstel: een gekwalificeerde meerderheid – hetgeen een noodzakelijke voorwaarde voor efficiënte besluitvorming is – komt tot stand indien een gewone meerderheid van lidstaten een meerderheid van de bevolking van de Unie vertegenwoordigt. Dit is weliswaar een dubbele sleutel, maar biedt de mogelijkheid de transparantie en doelmatigheid van de Raadsbesluitvorming te handhaven, zonder dat een minderheid van de Uniebevolking een besluit kan frustreren. De Europese grondwet voorziet ook in een dergelijke regeling, maar deze pakt teveel in het voordeel van de grootste lidstaten.

Voor wat betreft het functioneren van de Europese Raad kan het volgende worden opgemerkt. De komst van een vaste president en een Minister van Buitenlandse Zaken kan in beginsel winst zijn. De huidige manier van roteren van het voorzitterschap van de Unie is een EU-27 niet werkbaar en de Minister van Buitenlandse Zaken zou enige orde in het Buitenlands beleid van de Unie kunnen aanbrengen. Voor beide figuren geldt echter dat er goed moet worden gekeken naar de manier waarop deze benoemd worden, wat hun taken en bevoegdheden zijn, en wat hun relatie met de overige instellingen is. De manier waarop de Europese grondwet deze materie regelt is onbevredigend: het machtscentrum ligt teveel bij de Europese Raad en te weinig bij de Europese Commissie. Dat druist in tegen de communautaire methode.

Tenslotte, vanuit efficiëntieoverwegingen is er in het Verdrag van Nice sprake van een bescheiden stap voorwaarts daar waar het gaat om de uitbreiding van 'qmv'. Dat is teleurstellend. In dit hoofdstuk wordt niet concreet ingegaan op de vraag op welke beleidsterreinen 'qmv' ingevoerd dient te worden. Daarvoor zij verwezen naar deel C, hoofdstuk 6. In het algemeen kan worden opgemerkt dat wil de Europese Unie slagvaardig besluiten nemen, 'qmv' in beginsel op *alle* beleidsterreinen de regel moet zijn.