

Vergaderjaar 2012–2013

33 414

Goedkeuring van het op 6 juni 2012 te Brussel tot stand gekomen Protocol tot wijziging van de Overeenkomst van 14 januari 1964 ter uitvoering van artikel 37, lid 2, van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (Trb. 2012, 108)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 februari 2013

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag van 18 januari 2013 met betrekking tot het voorstel van wet tot goedkeuring van het bovengenoemde Protocol. De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie, de CDA-fractie en de D66-fractie. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen van de commissie beantwoord. Vragen met dezelfde strekking zijn samengevoegd en in één keer beantwoord.

In het algemene deel van het verslag hebben de leden van de fractie van de PvdA gevraagd naar het historisch budgettaire beslag voor Nederland van de samenwerking in Benelux-verband. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering voorts aan te geven, waarom bij oprichting voor deze verdeelsleutel is gekozen. Deze leden wijzen er ook op, dat het belangrijkste argument om tot deze wijziging van het Verdrag over te gaan, besloten ligt in het feit dat daarmee meer recht wordt gedaan aan het verschil in grootte van de betrokken landen. Genoemde leden onderkennen dit, maar zij vragen zich af waarom deze redenering er toe leidt dat op dit moment wordt overgegaan tot een wijziging. Immers, er was ook al sprake van een verschil in grootte bij de instelling van de Unie.

In antwoord hierop verwijst de regering naar de Toelichtende Nota bij de op 14 januari 1964 tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van artikel 37, lid 2, van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (Kamerstukken II 1964/65, 8 023, nr. 1). Daarin staat, dat Nederland en de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BEU) tot dan toe elk de helft van de kosten van het Secretariaat-generaal van de Benelux droegen. De verdeling binnen de BEU geschiedde «op dezelfde wijze als voor de netto-opbrengst van de invoerrechten en van de gemeenschappelijke accijnzen, d.w.z. naar verhouding van het aantal inwoners volgens de laatste volkstelling». In het Verdrag van 14 januari 1964 wordt nu het aandeel in het nadelig saldo tussen uitgaven en ontvangsten voor elk land afzonderlijk vastgesteld (op 48,5% voor België,

3% voor Luxemburg en 48,5% voor Nederland), aangezien, aldus de genoemde Toelichtende Nota, het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie van 3 februari 1958 tussen drie deelnemers is gesloten. Hieruit blijkt, dat de bevolkingsaantallen destijds niet als uitgangspunt voor de verdeelsleutel werden gebruikt. Wat deze aantallen betreft wordt immers enkel verwezen naar de kostenverdeling binnen de BEU. Ook in het advies van de Raad van State wordt dit vermeld, zoals de leden van de D66-fractie ook opmerken.

De regering concludeert uit de Toelichtende Nota bij het Verdrag van 14 januari 1964, dat de tot dan toe bestaande verdeling waarin enerzijds België en Luxemburg samen en anderzijds Nederland elk de helft van de Benelux-begroting betaalden, doorslaggevend is geweest bij de vaststelling van de verdeelsleutel.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven, welke factoren veranderd zijn waardoor wijziging op dit moment wordt voorgesteld. De leden van de VVD-fractie stellen de vraag, waarom in de onderhandelingen is besloten om Nederland meer dan de helft van de Benelux-begroting te laten betalen. Ook de leden van de PvdA-fractie stellen vragen naar de verandering in de kostenverdeling en de Nederlandse bijdrage aan de begroting. De leden van de fractie van D66 merken voorts op, dat voor de eerste keer sinds de oprichting van de Benelux Economische Unie in 1960 de hoogte van de contributie wordt gewijzigd. Kan worden aangegeven waarom nu voor het eerst de verdeelsleutel gewijzigd wordt? Deze leden wijzen er bovendien op, dat in de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat ook de grootte van het bruto nationaal product en de oppervlakte van de landen meespelen. Zij vragen, of de minister specifiek kan aangeven hoe tot de huidige verdeelsleutel is gekomen. Is de minister van mening dat de grootte van het BNP een doorslaggevende factor zou moeten zijn in de verdeelsleutel? Zo ja, hoe beoordeelt de minister de verhoging van de Nederlandse bijdrage dan?

In dit kader wijst de regering op het besluit van de regeringen van de drie Benelux-lidstaten, om het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie van 3 februari 1958 te herzien. Dit kreeg zijn beslag met de sluiting op 17 juni 2008 van het Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie. Aan dit Verdrag ligt de gedachte ten grondslag, dat de samenwerking binnen de Benelux moet worden versterkt en dat deze op pragmatische leest moet worden geschoeid zodat de Benelux Unie beter kan inspelen op gewijzigde omstandigheden. De sluiting van het Verdrag van 17 juni 2008 vormde de aanleiding voor de bespreking van de wijziging van de verdeelsleutel die vijftig jaar geleden werd bepaald op basis van een thans achterhaald criterium.

De regering hecht eraan op te merken, dat er een veelvoud aan criteria bestaat voor de bepaling van financiële bijdragen aan internationale organisaties. In een aantal gevallen zijn deze gebaseerd op het VN-systeem, dat als criterium de betalingscapaciteit («capacity to pay») van de lidstaten hanteert. Andere organisaties kennen eigen maatstaven, waarbij overigens de oppervlakte, bevolkingsaantallen en het bruto nationaal product van staten vaak een rol spelen. Deze laatste factoren zijn ook bepalend geweest bij vaststelling van de verdeelsleutel voor de begroting van het Secretariaat-generaal van de Benelux Unie. Nederland, België en Luxemburg hebben een oppervlakte van respectievelijk 37.354 km², 30.528 km² en 2586 km², de bevolkingsaantallen waren ten tijde van de onderhandelingen ca. 16,7 miljoen, 10,5 miljoen en 0,5 miljoen en het BNP bedroeg toen € 572 miljard, € 339 miljard en € 38 miljard. Naar de mening van de regering vormt de overeengekomen verdeelsleutel, die met zich meebrengt dat het budgettaire beslag voor Nederland licht zal

stijgen, een adequate afspiegeling van de hedendaagse grootte van de drie Benelux-landen zoals uitgedrukt in deze getallen.

De leden van de CDA-fractie vragen, of de regering hierbij ook een vergelijking kan maken met de bijdragen van de landen in het verband van de Europese Unie. Hoe beoordeelt de regering deze verhouding als alleen omvang van de lidstaat als argument geldt?

De regering wijst in dit kader op de gecompliceerde berekening van de bijdragen aan de begroting van de Europese Unie van bijna 130 miljard euro, waarbij een groot aantal uiteenlopende factoren een rol speelt. Een vergelijking van een situatie waarin bij berekening van de EU-begroting alleen de omvang van de lidstaat een rol zou spelen, acht de regering dan ook niet zinvol.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie stelt de regering, dat andere onderdelen van de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en België en tussen Nederland en Luxemburg geen onderdeel vormden van de vaststelling van de verdeelsleutel. Deze leden wilden ook weten, of wordt verwacht dat de verdeelsleutel in de toekomst gewijzigd wordt. Bij verandering van omstandigheden is dit niet uitgesloten.

De leden van de CDA-fractie vragen, of het feit dat Nederland de meerderheid van de bijdrage aan de Benelux gaat betalen tot uitdrukking komt in de stemverhoudingen in de instellingen van de Benelux. Zo nee, zo vragen deze leden, waarom niet en zou een dergelijke wijziging niet passen in de gekozen argumentatie?

In reactie op deze vraag beschrijft de regering de feitelijke situatie, die zij niet voor wijziging vatbaar acht. Van de in artikel 5 van het Verdrag van 17 juni 2008 genoemde instellingen kennen alleen het Benelux Comité van Ministers en de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad bepalingen over stemming. Op basis van artikel 8 van het Verdrag van 17 juni 2008 besluit het Comité van Ministers met algemene stemmen. Daarbij beschikt ieder der Hoge Verdragsluitende Partijen over één stem en verhindert de onthouding van een Hoge Verdragsluitende Partij niet dat een besluit wordt genomen. In de praktijk vindt besluitvorming in het Comité van Ministers echter plaats bij consensus.

Artikel 5 van de Overeenkomst nopens de instelling van een Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad van 5 november 1955 luidt als volgt:

«Besluiten van de Raad, welke een advies inhouden onder meer in de vorm van een aanbeveling, worden genomen met een meerderheid van twee derden der uitgebrachte stemmen. Andere besluiten van de Raad worden genomen met meerderheid van stemmen.» Elk lid van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad, die is samengesteld uit 21 leden uit Nederland en België en zeven uit Luxemburg, heeft derhalve één stem.

De leden van de CDA-fractie achten een belangrijk argument voor de bepaling van de verdeelsleutel in hoeverre een land profijt heeft van lidmaatschap van de Benelux. Is de regering van mening dat Nederland, op basis van haar omvang, meer profijt heeft van deelname aan de Unie dan België en Luxemburg, zo vragen deze leden? Zo ja, kan de regering deze stelling met cijfers onderbouwen? En kan zij daarnaast aangeven welke verschuivingen zich sinds de oprichting van de Unie hebben voorgedaan?

In dit verband verwijst de regering naar het karakter van de Benelux als samenwerkingsverband tussen drie landen. De organisatie kent niet, zoals bijvoorbeeld de Europese Unie, een herverdeling van fondsen over (de

bevolking van) de lidstaten, die in cijfers valt uit te drukken. Nederland en de Nederlandse bevolking hebben, zoals ook de leden van de CDA-fractie stellen, in Benelux-samenwerkingsprojecten inderdaad meer profijt op basis van hun omvang. Hierbij is het van belang erop te wijzen dat de Benelux-samenwerking, mede dankzij het eerdergenoemde Verdrag van 17 juni 2008, nieuw elan heeft gekregen. Er wordt gewerkt aan de totstandkoming van een gemeenschappelijke energiemarkt. Dat verhoogt de energiezekerheid voor de consumenten en versterkt de positie van Nederlandse productie- en distributiebedrijven. Politiesamenwerking, samenwerking tussen hulpdiensten en fraudebestrijding maken de Benelux Unie voor Nederland tot een uiterst relevante instelling voor de ondersteuning van de grensoverschrijdende samenwerking. Een compacte, goed functionerende Benelux Unie is bovendien bevorderlijk voor de politieke samenwerking met België en Luxemburg die Nederland een grotere stem geeft in de Europese Unie en andere internationale fora.

De begroting van de Benelux bedroeg in 2012 7.956.800 miljoen euro, zoals ook de leden van de VVD-fractie stellen. In antwoord op de vraag van deze leden stelt de regering, dat daarvan € 6.934.600 naar de personeelsuitgaven gaat en dat € 394.100 aan huisvestingskosten wordt besteed. De Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad heeft een eigen begroting. In antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie stelt de regering dat de verandering in de verdeelsleutel geen aanpassing van de begrotingen van de programma's en projecten van de Benelux Unie met zich meebrengt. Aan de leden van de fractie van de VVD deelt de regering voorts mede te streven naar daling van de Benelux-begroting. Deze bedraagt in 2013 € 7.740.000. In 2010, 2011 en 2012 bedroeg de begroting € 7.736.800, € 7.956.800 respectievelijk € 7.956.800.

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