

De kroniek van een aangekondigde vervlakking: de Europese Unie, de nakende uitbreiding en de mislukte pogingen tot aanpassing van de EU-Raad van Ministers

door Bart KERREMANS

Docent aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven

I. Een aangekondigde vervlakking

Er zijn dingen die gaan gebeuren, die niemand wenst dat ze zullen gebeuren, waarvan iedereen weet dat ze zullen gebeuren, en die desondanks gebeuren. Dat is de kern van de problematiek waarmee de Europese Unie de dag van vandaag wordt geconfronteerd. De Unie staat immers voor een uitbreidingsproces dat mogelijks haar lidmaatschap van de huidige vijftien lidstaten zal uitbreiden tot twintig en zelfs zesentwintig in een periode van waarschijnlijk vijf tot tien jaar. Die uitbreiding zal aanzienlijke consequenties met zich meebrengen voor de besluitvorming van de EU, en dan in de eerste plaats voor de werking van het belangrijkste wetgevende orgaan in de Unie, de Raad van Ministers. Er zullen weinig politieke leiders in de lidstaten van de EU zijn die dat niet weten. Desondanks is de afgelopen jaren en maanden gebleken dat weinigen onder deze politici bereid zijn een afdoende oplossing voor dit nakende probleem uit te denken en te aanvaarden. Het gevolg is dan ook dat het risico niet denkbeeldig, ja zelfs waarschijnlijk is, dat de Unie in volle vaart aan het werken is aan de aangekondigde kroniek van haar eigen vervlakking¹. Aangekondigd omdat op dit moment algemeen geweten is welke de gevolgen voor de EU-besluitvorming zullen zijn van een uitbreiding zonder fundamentele aanpassing van de instellingen en de besluitvormingsmechanismen. Aangekondigd ook omdat deze wetenschap niet kan verhelpen aan het onvermogen van de lidstaten om een dergelijke vervlakking² af te wenden. Aangekondigd, ten slotte, omdat daarom de Europese Unie recht op haar vervlakking afstevent.

1 De verwijzing "kroniek van de aangekondigde vervlakking" verwijst eigenlijk naar een werk van Gabriel Marquez, "de kroniek van de aangekondigde dood" waarin in een klein Latijns-Amerikaans dorp een man recht op zijn dood afstevent, de hele dorpsbevolking dat weet maar niets doet om dit tegen te gaan omdat men niet wil geloven dat het gaat gebeuren, waardoor uiteindelijk gebeurt wat iedereen wist dat ging gebeuren: de betrokkene komt aan zijn eind.

2 Het begrip "vervlakking" (vertaalt vanuit het engelse "dilution") wordt hier gebruikt als het omgekeerde van "verdieping" (B. KERREMANS, Eastward Enlargement and the Dilution of the European Union. *Problems of Post-Communism*. 1997, nr. 5, pp. 44-54). Terwijl het laatste slaat op besluitvormingsintegratie, verwijst het eerste naar besluitvormingsdesintegratie. Besluitvormingsintegratie verwijst dan naar een proces waarin staten die in het kader van hun onderlinge samenwerking een deel van hun nationale soevereiniteit hebben overgedragen aan de instellingen van een internationale organisatie, aanvaarden dat de individuele controle van elke staat over de wijze waarop deze overgedragen soevereiniteit wordt gehanteerd, gereduceerd wordt (zie B. KERREMANS, *Besluitvorming en integratie in de externe economische betrekkingen van de Europese Unie*. Brussel, KAWLS, 1996, p. 17). Besluitvormingsdesintegratie verwijst dan naar het omgekeerde proces.

In dit artikel zal aangetoond worden dat de stelling van de aangekondigde vervlakking van toepassing is op de problemen die zich in de Raadsbesluitvorming zullen stellen nadat de EU uitgebreid zal zijn. Dit is het vervlakkingsselement in de analyse.

Daarnaast zal ingegaan worden op de eerste (mislukte) poging om aan dat probleem te verhelpen. Interessant daarbij zijn twee zaken. Ten eerste de inhoud van die poging en de mate waarin deze had kunnen verhelpen aan de dreigende vervlakking. Ten tweede het feit dat deze poging mislukt is. Uit deze twee elementen zal immers blijken dat (a) de vervlakking "aangekondigd" is en (b) dat ze met een vrij grote waarschijnlijkheid zal plaatsvinden, de inspanningen van een aantal regeringen (waaronder België, Nederland, Luxemburg, Italië en Frankrijk) ten spijt.

Om deze stelling te onderbouwen zal een analyse aangeboden worden van de werking van de Raad van Ministers van de EU en de effecten van de uitbreiding daarop. Ervaringen uit het verleden zullen daarin een rol spelen. De betrokken analyse zal vanuit twee dimensies en met betrekking tot twee mechanismen worden uitgevoerd. De twee dimensies betreffen de besluitvormingscapaciteit van de Raad om beslissingen te nemen en de mate waarin de lidstaten controle over het besluitvormingsproces kunnen behouden. De twee mechanismen betreffen dan de werking van de gekwalificeerde meerderheid en deze van de blokkerende minderheid.

II. Capaciteit en controle

Capaciteit verwijst naar de waarschijnlijkheid dat een politiek systeem, gegeven de diversiteit van belangen waarmee het wordt geconfronteerd, in staat is bindende beslissingen te nemen.³ Capaciteit verwijst dus naar het vermogen van politieke systemen om een diversiteit aan belangen te aggregeren en te transformeren in collectieve beslissingen. Het veronderstelt dat de politieke besluitvormingsorganen die binnen het politieke systeem opereren over mechanismen beschikken die deze aggregatie en transformatie kunnen bevorderen. Het is duidelijk dat naarmate de omvang en de diversiteit van de belangen die toegang tot deze besluitvormingsorganen hebben, groter worden, dat het vermogen tot aggregatie en transformatie van deze organen zal moeten toenemen, wil een gelijk niveau van capaciteit behouden blijven. Dat is precies het probleem waarmee een zich uitbreidende EU-Raad geconfronteerd wordt en zal worden.

Capaciteit benadert de besluitvorming in een politiek systeem vanuit een collectief perspectief, d.w.z. het perspectief van het systeem. Bij controle wordt de aandacht toegespitst op het individuele perspectief. Controle verwijst naar de mate waarin elk van de politieke actoren in een politiek systeem een impact kan doen gelden op het eindresultaat van de besluitvorming.

3 H. KEMAN, *Comparative Politics: A Distinctive Approach to Political Science?* In: H. KEMAN (ed.), *Comparative Politics: New Directions in Theory and Method*. Amsterdam, VU Press, 1993, pp. 31-57; B. KERREMANS, *The Problem of Capacity and Control in an Enlarged EU Council*. In: P.-H. LAURENT, M. MARESCEAU (eds.), *The State of the European Union, vol. 4: The Widening and Deepening Exercise, 1995-1996*. Boulder, Lynne Rienner, 1998, pp. 87-109.

Tussen capaciteit en controle bestaat er tot op zekere hoogte een tegenstelling. Naarmate de controle van elk van de politieke actoren op de besluitvorming toeneemt, zal de capaciteit van het systeem afnemen. In dezelfde lijn zal de capaciteit van het systeem afnemen naarmate - bij een gelijkblijvend niveau van controle - het aantal politieke actoren (voorzover deze een diversiteit aan belangen vertegenwoordigen) met toegang tot het systeem toeneemt.

Het meest extreme voorbeeld van controle in een collectief besluitvormingssysteem is het vetorecht. Met dit recht kan een individuele actor niet gebonden worden door een beslissing waarmee deze niet heeft ingestemd. Daarmee beschikt deze actor over een instrument waarmee hij het hele besluitvormingssysteem kan gijzelen totdat het resultaat in voldoende mate de prioriteiten van de betrokken actor weerspiegelt. De beoordeling van "in voldoende mate" ligt dan bovendien volledig in handen van de betrokken actor zelf.

Het is duidelijk dat het vetorecht, en in feite heel het controlebegrip, verwijst naar het feit dat een actor de besluitvorming in meer of mindere mate *kan* blokkeren of naar zijn hand *kan* zetten. Of hij dat ook zal doen, is iets dat door een panoplie van factoren zal worden bepaald. Hier gaat het echter vooral om de mogelijkheid van een actor om dit te doen en dus de kans dat hij de capaciteit van het systeem (het vermogen om tot een collectieve beslissing te komen) individueel kan ondergraven.⁴

Wat is nu de relevantie van dit alles voor de Europese Unie en haar uitbreiding? De relevantie bestaat hier in dat de uitbreiding van de Europese Unie de tegenstelling tussen capaciteit en controle in de Raad zal vergroten. Het verzoeken van een redelijk niveau van controle (voor elk van de lidstaten) met een redelijk niveau van capaciteit (voor de Raad als geheel) wordt daardoor moeilijker. Meer nog, het vrijwaren van één van beide - waarbij tot op heden het vrijwaren van de controle van *elk* van de lidstaten heeft voorop gestaan - zal desastreuze gevolgen sorteren voor het andere. Meer dan in het verleden zal dus het handhaven van de controle een negatief effect hebben op de capaciteit. Meer ook dan in het verleden zal het handhaven van de capaciteit een serieus offer vanwege de lidstaten inzake hun controle vereisen. Bij dat laatste duikt dan - zo zal later blijken - meteen de vraag op welke lidstaten de grootste inlevering op hun controle zullen doen om een drastische reductie van de capaciteit van de Raad tegen te gaan. Het antwoord op deze vraag is een politiek en empirisch antwoord waarvoor recente gebeurtenissen indicaties kunnen opleveren maar niet direct uitsluitsel kunnen brengen. Deze indicaties geven wel aan dat de waarschijnlijkheid van een "aangekondigde vervlakkings" vrij groot is geworden. De volgende analyse zal dit aantonen.

⁴ B. KERREMANS, Do Institutions Make A Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 1996, nr. 2, p. 217-240.

III. Capaciteit, controle en uitbreiding in het huidige systeem

A. *Uitbreiding en controle*

De controle die elke van de lidstaten op de besluitvorming kan uitoefenen kan gekwantificeerd worden door het aandeel vast te leggen van de bijdrage van elke lidstaat in de meerderheid die vereist is om een beslissing te kunnen nemen. De betekenis van de indicators ⁵ die aldus worden bekomen is relatief. D.w.z. dat ze slechts kan worden ingeschat in de mate dat de indicators vergeleken worden over verschillende situaties.

In het geval van de EU-Raad bestaan er twee belangrijke besluitvormingsmechanismen ⁶: de unanimiteit en de gekwalificeerde meerderheid. In het geval van de unanimiteit is de controle van elk van de lidstaten gelijk aan 1. Er is een maximale controle omdat elk van de lidstaten de besluitvorming kan blokkeren wanneer niet aan de eigen bekommernissen wordt voldaan. In het geval van een gekwalificeerde meerderheid varieert de mate van controle met het stemgewicht van elk van de lidstaten, de drempel voor de gekwalificeerde meerderheid en de daaraan gerelateerde drempel voor de blokkerende minderheid, het totale aantal lidstaten en het totale aantal stemmen. I geeft een overzicht van het aantal stemmen per lidstaat, de drempel voor de gekwalificeerde meerderheid, de drempel voor de blokkerende minderheid en het totale aantal stemmen in de verschillende constellaties van de Europese Unie (d.w.z. voor en na de verschillende uitbreidingen en mogelijke uitbreidingen, gaande van de oorspronkelijke EG van zes lidstaten tot een hypothetische EU van zesentwintig lidstaten) ⁷.

5 Waarvan de waarde tussen 0 (geen controle) en 1 (totale controle) ligt.

6 Er wordt hier verwezen naar de regels die gelden in de "eerste pijler" van het Verdrag van Maastricht.

7 EG 6 = België, Nederland, Luxemburg, Frankrijk, West-Duitsland en Italië. EG 9 = EG 6 + Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland. EG 12 = EG 9 + Spanje, Portugal en Griekenland. EU 15 = EG 12 + Oostenrijk, Zweden en Finland, tevens wordt West-Duitsland het herenigde Duitsland. EU 21 = EU 15 + Polen, Tsjechië, Hongarije, Slovenië, Cyprus en Estland. EU 24 = EU 21 + Slowakije, Letland en Litouwen. EU 26 = EU 24 + Bulgarije en Roemenië. In deze rangorde worden geen voorkeuren van de auteur inzake de te wensen strategie tot uitbreiding tot uiting gebracht. Terwijl EU 21 gebaseerd is op het voorstel van de Commissie in Agenda 2000 (zie COM (97) 2001 t.e.m. 2010), zijn EU 24 en EU 26 gebaseerd op een inschatting omtrent de kansen op toetreding van de overige kandidaat-lidstaten.

TABEL I

Stemmenverdelingen in de Raad (EG 6 - EU 26)

	EG 6	EG 9	EG 12	EU 15	EU 21	EU 24	EU 26
Stemmen voor de groep van grote lidstaten ⁸	4	10	10	10	10	10	10
Stemmen voor de grote middengroep ⁹	n.v.t.	n.v.t.	8	8	8	8	8
Stemmen voor de tussengroep ¹⁰	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	6
Stemmen voor de middengroep ¹¹	2	5	5	5	5	5	5
Stemmen voor de kleine middengroep ¹²	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	4	4	4	4
Stemmen voor de kleine lidstaten ¹³	n.v.t.	3	3	3	3	3	3
Stemmen voor de kleinste lidstaten ¹⁴	1	2	2	2	2	2	2
Totaal aantal stemmen	17	58	76	87	111	120	131
Gekwalificeerde meerderheid	12	41	54	62	79	85	93
Blokkerende minderheid	6	18	23	26	33	36	39

In figuur I wordt een overzicht gegeven van de evolutie van de controle van elke groep van lidstaten na elke uitbreiding van de EU. De data die in deze figuur zijn gehanteerd, zijn bepaald door het aandeel van het aantal stemmen van elke lidstaat in het aantal stemmen dat vereist is om een gekwalificeerde meerderheid te bereiken. De redenering daarachter is dat de controle op het eindresultaat van de besluitvorming uit oge van elke lidstaat haar maximum niveau heeft bereikt eens de drempel van de gekwalificeerde meerderheid bereikt is. Immers, zodra deze drempel bereikt is, zal een bijkomende stem geen effect meer hebben op de vraag of een beslissing al dan niet genomen kan worden. Daardoor zal de lidstaat die in een dergelijke situatie nog stemmen "aanbiedt" niet veel invloed meer kunnen aanwenden om in ruil daarvoor nog concessies van de andere lidstaten te verwerven.

8 Al naargelang de samenstelling van de EC/EU: Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Italië. Het aantal stemmen voor de toekomstige lidstaten is gebaseerd op een inschatting van de auteur rekening houdend met de criteria voor de huidige stemmenverdeling. Hetzelfde geldt voor de gekwalificeerde meerderheden (die mathematisch in de buurt van de 71% liggen).

9 Al naargelang de samenstelling van de EC/EU: Spanje en Polen. N.v.t. verwijst naar "niet van toepassing".

10 Al naargelang de samenstelling van de EC/EU: Roemenië

11 Al naargelang de samenstelling van de EC/EU: België, Nederland, Portugal, Griekenland, Tsjechië, Hongarije en Bulgarije

12 Al naargelang de samenstelling van de EC/EU: Oostenrijk en Zweden

13 Al naargelang de samenstelling van de EC/EU: Denemarken, Ierland, Finland, Slowakije, Letland en Litouwen

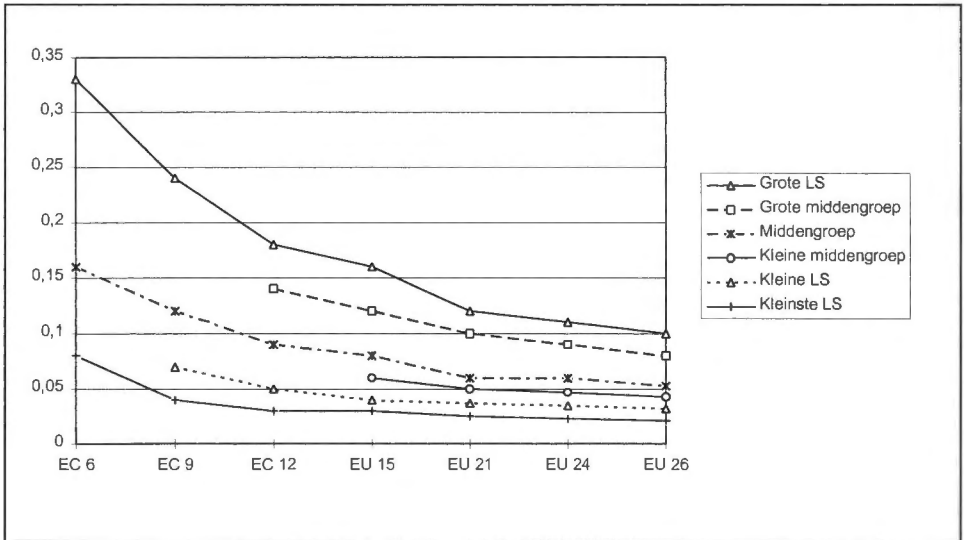
14 Al naargelang de samenstelling van de EC/EU: Luxemburg, Slovenië, Cyprus en Estland

Natuurlijk is deze benadering tot op zekere hoogte hypothetisch omdat in de meeste gevallen de lidstaten het bereiken van een consensus belangrijk vinden ook al voorziet het verdrag dat een gekwalificeerde meerderheid voldoende is.¹⁵

Een bijkomende opmerking bij deze cijfers is, dat ze eigenlijk de maximumcontrole weerspiegelen. Het is immers niet altijd mogelijk om in een concrete stemming net de drempel van de gekwalificeerde meerderheid te bereiken. In de huidige situatie b.v., waar de drempel op 62 van de 87 stemmen ligt, zal de feitelijke gekwalificeerde meerderheid die gevormd wordt, afhankelijk van de gebruikte coalities tussen de lidstaten, liggen tussen de 62 en de 67 stemmen.

FIGUUR I

Controle van de lidstaten (EG 6 - EU 26)



¹⁵ Volgens de Club van Florence (CLUB DE FLORENCE, *Europe: L'impossible statu quo*. Paris, Editions Stock, 1996, p. 74) zou het belang van een consensuele besluitvormingsstijl toenemen als gevolg van de grotere diversiteit van het EU-lidmaatschap na de uitbreiding. Maar voor de Club van Florence kan ook de gekwalificeerde meerderheid tot deze "consensuele" stijl gerekend worden omdat ze meer dan 2/3 van het aantal uitgebrachte stemmen omvat. De praktijk heeft inderdaad uitgewezen dat de zoektocht naar een consensus in de Raad juist door de mogelijkheid van de gekwalificeerde meerderheid vergemakkelijkt is.

Zie ook: F. HAYES-RENSHAW, H. WALLACE, *The Council of Ministers*. Londen, MacMillan (The European Union Series), 1997, p. 53; D. DINAN, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*. Londen, MacMillan (The European Union Series), 1994, p. 121; B.G. PETERS, *Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community*. In: A.M. SBAGIA (ed.), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*. Washington DC, The Brookings Institution, 1992, p. 83).

In figuur I is duidelijk te zien hoe de uitbreiding van de EU een negatief effect heeft gehad op de mate van controle van elk van de lidstaten. De Deense controle b.v. ¹⁶ is gereduceerd van 0.07 in de EG 9 naar 0.04 in de huidige EU. In een EU van 26 lidstaten zou die reductie verdergaan tot 0.032.

Maar deze figuur geeft vooral ook aan dat de grote lidstaten in de eerste plaats zwaar hebben ingeleverd op hun controle. Voor Duitsland ¹⁷ was deze controle nog 0.33 in een EG van 6, terwijl deze nu nog maar 0.16 bedraagt en in een EU van 26 lidstaten 0.10 zou zijn. Dit betekent eigenlijk dat de mate van controle vanwege Duitsland nu reeds even hoog ligt als deze van België en Nederland in de oorspronkelijke EG en onder deze mate van controle zal zakken in een EU van 26. Voor België is de huidige controle reeds gelijk aan deze van Luxemburg in de oorspronkelijke EG en zal die in een EU van 26 lidstaten lager uitvallen dan deze van Ierland en Denemarken bij hun toetreding in 1973.

De betekenis van deze cijfers wordt pas echt duidelijk wanneer er gekeken wordt naar het aantal lidstaten dat vereist is om een gekwalificeerde meerderheid tot stand te brengen. Vanuit het perspectief van Duitsland b.v. geeft dat het volgende beeld.

In de moeilijkste situatie, d.i. een situatie waarin Duitsland een beroep moet doen op het hoogst mogelijk aantal lidstaten om de gekwalificeerde meerderheid te bereiken, had Duitsland in 1958 de steun van vier andere lidstaten nodig. Met de stemmen van Luxemburg, België, Nederland en Italië kon Duitsland een meerderheid van 13 stemmen bereiken ($1+2+2+4+4=13$ stemmen), dit was één meer dan de vereiste twaalf.

In de gemakkelijkste situatie, d.i. een situatie waarin Duitsland een gekwalificeerde meerderheid kon vormen met een minimum aantal andere lidstaten volstond in 1958 de steun van twee andere (grote) lidstaten. Frankrijk, Italië en Duitsland konden gezamenlijk de vereiste 12 stemmen verzamelen ($4+4+4=12$ stemmen).

In de huidige Europese Unie met zijn 15 leden, ligt de situatie vanuit het Duitse perspectief al heel anders. In de moeilijkste situatie zal dit land de steun en medewerking moeten verkrijgen van ten minste twaalf andere lidstaten ($2+3+3+3+4+4+5+5+5+5+8+10+10=67$ stemmen). In de gemakkelijkste situatie zouden zeven andere lidstaten volstaan (Duitsland + $10+10+10+8+5+5+5=63$ stemmen).

Vanuit het perspectief van elke individuele situatie leidt deze rekenoefening tot de volgende conclusie. Teneinde enige invloed op het eindresultaat van de Raadsbesluitvorming te kunnen behouden, is elke lidstaat door de uitbreidingen van de EU afhankelijk van de steun van een toenemende aantal andere lidstaten. In een EU van 21 b.v., zou Duitsland de steun van ten minste 18 andere nodig hebben in de moeilijkste situatie en van 11 andere in de gemakkelijkste. Deze cijfers zouden toenemen tot resp. 21 en 12 in een EU van 24 lidstaten en 23 en 14 in een EU van 26 lidstaten.

¹⁶ Denemarken behoort tot de kleine lidstaten.

¹⁷ Duitsland behoort tot de grote lidstaten.

De conclusie is dus duidelijk. De uitbreidingen van de EU veroorzaken een controleverlies. Vanuit het perspectief van sommige kandidaat-lidstaten lijkt dat paradoxaal. Een land als Hongarije b.v. ¹⁸ zou bij haar toetreding over een controleniveau beschikken dat gelijk is aan dat van Luxemburg tussen 1958 en 1972.

B. *Uitbreiding en capaciteit*

De conclusies uit het voorgaande hoeven niet verrassend over te komen. men kan immers stellen dat de inlevering op controle een noodzakelijke prijs is die een lidstaat moet betalen om de capaciteit van een zich uitbreidende EU te vrijwaren. Wat is anders immers de aantrekkingskracht van een EU die niet in staat is om beslissingen te nemen? Het antwoord op deze vraag - zo zal de volgende analyse uitwijzen - is tot op zekere hoogte verrassend. In het huidige besluitvormingssysteem gaat (of ging) het verlies aan controle bij elke uitbreiding niet gepaard met het behoud of de toename van de capaciteit van de Raad, maar met een reductie ervan. Tabel II geeft dit aan.

TABEL II

Capaciteit in de Raad van Ministers (EG 6 - EU 26)

<i>Aantal lidstaten dat vereist is voor een GM¹⁹</i>	<i>EG 6 (12/17)</i>	<i>EG 9 (41/58)</i>	<i>EG 12 (54/76)</i>	<i>EU 15 (62/87)</i>	<i>EU 21 (79/111)</i>	<i>EU 24 (85/120)</i>	<i>EU 26 (93/131)</i>
Laagst mogelijk aantal ²⁰	3	4	7	8	11	12	14
Hoogst mogelijk aantal ²¹	5	7	11	13	18	21	23
Laagste capaciteit bij GM	0.20	0.14	0.09	0.07	0.055	0.047	0.043
Hoogste capaciteit bij GM	0.33	0.25	0.14	0.12	0.09	0.08	0.07
Capaciteit bij unanimiteit	0.16	0.11	0.08	0.06	0.047	0.041	0.038

De capaciteitsindicatoren van tabel II geven duidelijk aan dat met elke uitbreiding de capaciteit van de Raad afneemt ²². Inzake unanimiteit is de capaciteit gedaald van 0.16 (tot 1972), tot 0.06 (in de huidige situatie) en zal ze dalen tot 0.038 (met 26 lidstaten). Dat is logisch. Met meerdere lidstaten is de kans op een blokkering van de besluitvorming ook groter wanneer de unanimiteitsregel van toepassing is. Uitbreiding betekent dan immers een uitbreiding van het aantal mogelijke veto's.

De gekwalificeerde meerderheid heeft enige verbetering gebracht (wat ook de bedoeling was), ook al heeft ze het tij van de afnemende capaciteit niet kunnen keren. In de huidige EU is de hoogste capaciteit reeds gelijk aan de capaciteit van de EG toen ze nog uit negen lidstaten bestond en haar beslissingen bij unani-

18 Hongarije zou tot de middengroep behoren.

19 GM: Gekwalificeerde meerderheid

20 Wanneer alle grote lidstaten en een minimaal aantal kleine lidstaten de gekwalificeerde meerderheid vormen.

21 Wanneer alle kleine lidstaten en een minimaal aantal grote lidstaten de gekwalificeerde meerderheid vormen.

22 De capaciteitsindicatoren bedragen maximum 1 en minimum 0.

miteit nam. De laagste capaciteit van de huidige EU is reeds lager dan de capaciteit die de EG van twaalf lidstaten had in geval van unanimitéitsbeslissingen. De oorzaak van deze evolutie ligt in het aantal lidstaten dat nodig is om een gekwalificeerde meerderheid te vormen. In de Gemeenschap van twaalf staten was de steun van 11 lidstaten nodig om aan een dergelijke meerderheid te geraken, indien de grote lidstaten niet in deze groep van lidstaten waren opgenomen. In de huidige EU zijn er reeds 13 nodig. Met de nieuwe uitbreidingen zal dit aantal toenemen tot 18, 20 en 21 (in een EU van resp. 21, 24 en 26 lidstaten).

In geval de gekwalificeerde meerderheid tot stand wordt gebracht met alle grote lidstaten erbij, verandert het beeld enigzins maar blijft de tendens hetzelfde. In de huidige EU volstaan dan 9 lidstaten (7 lidstaten in de vroegere EG van 12 lidstaten). Dit getal zal verder toenemen tot 11, 12 en 15 lidstaten in een Unie van resp. 21, 24 en 26 lidstaten.

Het beeld van de capaciteit is dus gelijklopend aan dat van de controle. In beide gevallen zal de uitbreiding van de EU tot een reductie leiden.

C. *Het dilemma tussen capaciteit en controle*

Het meest problematische aan de evolutie van de capaciteit en de controle in de EU-Raad is de toenemende kloof tussen beide bij elke uitbreiding van de EU.

In de oorspronkelijke EU was het mogelijk een redelijk niveau van controle voor elk van de lidstaten te verzoenen met een redelijk niveau van capaciteit van de EU-Raad als geheel. Zelfs een land als Luxemburg had de kans een redelijke sterke stem te doen weerklinken. Maar zelfs in deze context was de toepassing van de gekwalificeerde meerderheid niet onbetwist zoals de lege stoel crisis van Juli 1965-Januari 1966 heeft aangetoond.

De uitbreidingen van de EG tot negen, tot twaalf en later tot vijftien lidstaten hebben dat beeld enigzins veranderd. Met elke uitbreiding werd het moeilijker om een redelijk niveau van controle te verzoenen met een redelijk niveau van capaciteit gezien beide voortdurend afnamen en het behoud van één van beide een zware inlevering op de andere zou vereisen. In politieke termen resulteerde dit in een dilemma. Het is eigenlijk pas in 1994, naar aanleiding van de uitbreiding van de Europese Unie met Zweden, Oostenrijk en Finland dat dit dilemma bovenaan de Europese politieke agenda terechtkwam, ook al was het daarvoor al een aantal keren opgedoken, vooral dan bij de uitbreiding van de EG met Spanje en Portugal in 1986 en het effect dat dit kon hebben op de uitvoering van het Interne Marktprogramma. Wellicht verrassend voor velen was het het Verenigd Koninkrijk onder Margaret Thatcher dat de kwestie tijdens de onderhandelingen voor de Europese Eenheidsakte opwierp, en dit niet vanuit het perspectief van de controle van het Verenigd Koninkrijk over de Raadsbesluitvorming maar vanuit het perspectief van de capaciteit van de Raad om de noodzakelijke beslissingen inzake het Interne Marktprogramma te kunnen nemen. Het was in die context dat Thatcher pleitte voor de toepassing van de gekwalificeerde meerderheid in Interne Marktkwesties daar waar tot dan toe voor kwesties van de gemeenschappelijke markt unanimitéit vereist was.

Wat bewoog Thatcher in deze voor haar wat ongewone houding. Het antwoord was tweéerlei. Ten eerste wilde Thatcher - voorstander als ze was van de-

regulering - het Interne Marktprogramma alle kansen op slagen geven. Ten tweede vreesde ze dat de blijvende toepassing van de unanimiteit tot gevolg zou hebben dat de interne markt er nooit zou komen gezien elke lidstaat - in haar ogen vooral de zuidelijke - de mogelijkheid zou hebben gehad elke beslissing dien-aangaande te blokkeren.²³ In een EG van twaalf lidstaten betekende zulks dat men het Interne Marktprogramma wel kon vergeten. In het geval van Thatcher bleek dus dat zij bereid was een deel van de Britse controle op de Raadsbesluitvorming opzij te zetten vanuit de verwachting dat dit de capaciteit van deze instelling op een wel omljnd geheel van beleidsdomeinen (de Interne Markt) zou verhogen.²⁴ In 1985 had dit een min of meer positieve uitwerking op de Europese samenwerking gezien het de aanvaarding van de gekwalificeerde meerderheid voor Interne Marktkwesties mogelijk maakte.

Capaciteit en controle kwamen echter pas echt in een dilemma terecht bij de uitbreiding van 1995. Opnieuw speelde het Verenigd Koninkrijk daarin een prominente rol, daarin actief gesteund door Spanje²⁵. Dit keer was het Britse uitgangspunt echter het omgekeerde van dat van 1985. Wat Thatcher's opvolger John Major wilde, was het behoud van de Britse controle op de Raadsbesluitvorming, ook na de uitbreiding van de EU.²⁶ Concreet betekende dit dat de Britten en de Spanjaarden de gekwalificeerde meerderheid zodanig wilden aanpassen dat het niveau van controle van elk van de lidstaten gelijk zou blijven ook al werd de Unie uitgebreid met drie lidstaten²⁷. Dat betekende dat de drempel van de gekwalificeerde meerderheid opgetrokken moest worden van de bestaande 71% tot meer dan 75% (dit door het handhaven van de blokkerende minderheid op 23 stemmen). In termen van capaciteit betekende dit echter dat de Raad - die sowieso, zelfs bij het behoud van de 71%-drempel aan capaciteit zou inboeten - geconfronteerd zou worden met een additioneel capaciteitsverlies. Het resultaat, dat in het (politieke) Akkoord van Ioannino van maart 1994 werd voorzien, ging

23 Thatcher had deze methode immers zelf veelvuldig toegepast in de discussies omtrent de Britse bijdrage aan de Europese begroting.

Zie ook: R.O. KEOHANE, S. HOFFMANN, *Institutional Change in Europe in the 1980's*. In: R.O. KEOHANE, S. HOFFMANN (eds.), *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*. Boulder, Westview Press, 1991, p. 17.

24 Thatcher bepleitte daarmee niet de formele opname van de gekwalificeerde meerderheid in het verdrag, maar eerder voor "informal efforts to facilitate more majority voting".

Zie ook: A. MORAVCSIK, *Negotiating the Single European Act*. In: R.O. KEOHANE, S. HOFFMANN, *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*. Boulder, Westview Press, 1991, p. 49; D.R. CAMERON, *The 1992 Initiative: Causes and Consequences*. In: A.M. SBRAGIA (ed.), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*.

25 Voor de beweegredenen achter de Spaanse houding, zie C. CLOSA, *National Interest and Convergence of Preferences: A Changing Role for Spain in the EU*. In: C. RHODES, S. MAZEY (eds.), *The State of the European Union, vol. 3: Building a European Polity*. Boulder, Lynne Rienner, 1995, pp. 293-316.

26 S. GEORGE, *The Approach of the British Government to the 1996 IGC*. *Journal of European Public Policy*. 1996, nr. 1, p. 53.

27 In feite werd deze discussie gevoerd op een moment dat ook Noorwegen nog als kandidaat-lidstaat fungeerde (de Noorse bevolking verwierp de toetreding in een referendum in november 1994). Het ging dus om een uitbreiding met vier lidstaten, wat betekende dat het totale aantal stemmen in de Raad zou zijn toegenomen van de toenmalige 76 tot 90 stemmen (tegen 87 stemmen nu).

slechts ten dele op de Brits-Spaanse eis in. Terwijl de 71%-drempel behouden werd, werd wel afgesproken dat indien 23 stemmen tegen een voorstel werden uitgebracht, de Raad de zaak opnieuw zou bekijken alvorens definitief een beslissing te nemen.

Ook al zou men kunnen stellen dat het Akkoord van Ioannino het resultaat was van specifieke politieke omstandigheden - in casu de zwakke politieke positie van John Major in eigen land - toch is de betekenis ervan veel ruimer. Ze geeft immers aan dat voor verschillende lidstaten de inlevering op de eigen controle haar grenzen heeft bereikt. Voor de toekomst stelt dat ernstige problemen vermits verdere uitbreidingen bijkomende inleveringen in zowel controle als capaciteit zullen inhouden. Op de Top van Amsterdam is dat gebleken.

IV. De pogingen tot aanpassing in de voorbereiding van het Verdrag van Amsterdam

Het Verdrag van Amsterdam is een direct gevolg van artikel N van het Verdrag van Maastricht. In dat artikel werd voorzien dat in de loop van 1996 een nieuwe Intergoevernementele Conferentie (IGC) zou georganiseerd worden die o.m. tot doel had de Europese Unie voor te bereiden op de nakende uitbreidingen naar het oosten. Met dit artikel N werd dus uiting gegeven aan het toenemende besef, tot op het hoogste politieke niveau, dat de oostelijke uitbreidingen die na de val van de Berlijnse muur onafwendbaar waren geworden het risico inhielden dat de Europese Unie in het functioneren van haar instellingen verlamd zou worden tenzij deze instellingen zelf drastisch hervormd zouden worden. Mede omdat de tijd politiek nog niet rijp was werd de hete aardappel van de aanpassing van de instellingen naar een volgende IGC doorgeschoven.

De IGC van 1996 slaagde er echter niet in in de nodige aanpassingen te voorzien. Dat bleek op de Top van Amsterdam van 17 juni 1997 waar aanpassingen aan de Raadsbesluitvorming op de verdeeldheid van de lidstaten vastliep. De oplossing die werd gevonden, was analoog aan deze in het Verdrag van Maastricht. Via een protocol zou de aanpassing van de EU-instellingen aan de uitbreiding voor de tweede keer uitgesteld worden. Dit keer werd bepaald dat een dergelijke aanpassing zou doorgevoerd worden wanneer het aantal lidstaten van de Unie de twintig zou overschrijden. Houdt men echter rekening met het aantal landen dat in een eerste onderhandelingsronde over de uitbreiding zou betrokken worden, dan zou men reeds bij de eerste ronde in de uitbreiding boven de twintig lidstaten uitkomen. Kortom, de hete aardappel werd opnieuw naar een toekomstige onderhandelingsronde doorgeschoven. Dit geeft alleen maar sterker aan hoe politiek gevoelig de hele zaak van de aanpassing van de instellingen, en dan vooral van de Raad, ligt. Voor de meeste lidstaten gaat het om de kern van het integratieproces omdat het betrekking heeft op de mate waarin ze nog controle kunnen behouden over een EU-instelling die voor een steeds breder geheel van beleidsdomeinen bevoegd wordt. In die zin wordt de EU met een paradox geconfronteerd: hoe succesvoller de beleidsintegratie (d.i. de uitbreiding van het aantal beleidsdomeinen waarop Europese samenwerking tot stand komt), hoe hoger de politieke drempel wordt om in te leveren op de nationale soevereiniteit wanneer het gaat over de manier waarop de EU haar beslissingen voor deze beleidsdomeinen moet nemen. Het is duidelijk dat de uitbreidingen - die op specifieke politieke objectieven zoals de stabilisering van democratie en economische transitie in Centraal en Oost-Europa moeten inspelen - deze paradox in grote mate

hebben doorkruist omdat het de noodzaak aan aanpassing van de instellingen en dus de confrontatie met deze paradox heeft vergroot. Het "uitstel van Maastricht", het "compromis van Ioannina" en het "uitstel van Amsterdam" zijn hier drie duidelijke indicaties van.

Uit het voorgaande is bovendien duidelijk gebleken dat wanneer discussies over de institutionele aanpassingen t.g.v. de uitbreidingen aan bod komen, de bijna natuurlijke reflex van de meeste lidstaten erin bestaat angstvallig hun eigen controle op de Raadsbesluitvorming te vrijwaren. Niet dat er geen besef is dat de capaciteit van de EU zoveel als mogelijk behouden moet blijven, ook na nieuwe uitbreidingen. Maar deze bekommernis lijkt te moeten onderdoen voor de bekommernis van de eigen controle. Dat heeft het Nederlandse voorzitterschap van de IGC tijdens het eerste semester van 1997 en op de Top van Amsterdam aan den lijve mogen ondervinden. De Nederlanders deden immers een voorstel (dat hen in grote mate door Duitsland en Frankrijk voorgedrukt werd) waarin een oplossing voor het probleem van de Raadsbesluitvorming na de uitbreiding werd voorzien. Veelbetekend is dat het voorstel uiteindelijk niet haalbaar bleek en op de Top van Amsterdam sneuvelde. Toch is het interessant naar de inhoud van dit voorstel te kijken omdat dit meer helderheid kan brengen in de gevolgen van de verwerping ervan voor de kans dat de EU zich afdoende zal weten aan te passen wanneer haar lidmaatschap zich zal uitgebreid hebben tot 21, 24 of 26 lidstaten.

Opvallende in het Nederlandse voorstel was dat de uitbreiding van het toepassingsgebied van de gekwalificeerde meerderheid gekoppeld werd aan een herziening van de stemmenweging in de Raad. Daarmee werd uiting gegeven aan het feit dat de aanpassingsdiscussie voor de Raad in grote mate gedreven werd door bekommernissen over controle, eerder dan over capaciteit. De uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheid kan immers het probleem van de afnemende capaciteit niet oplossen. Dat werd hierboven reeds aangetoond. Bovendien bleek het aantal terreinen waarop de gekwalificeerde meerderheid de unanimité zou gaan vervangen al bij al vrij beperkt, wat voor een aantal lidstaten (waaronder België) een argument was om het voorstel te verwerpen. Het dient echter opgemerkt dat de formule van de gekwalificeerde meerderheid - anders dan het in de media na de Top van Amsterdam werd voorgesteld - reeds op de meeste beleidsdomeinen van de EU en voor verschillende politiek belangrijke beslissingen wordt toegepast. De grote vraag is dus niet de afschaffing van de unanimité maar wel de aanpassing van de gekwalificeerde meerderheid. Ook daarover hadden de Nederlanders in hun (verworpen) voorstel een reeks suggesties gedaan. Zoals gezegd richtten die zich meer op de controle dan op de capaciteit.

A. De representativiteit van de gekwalificeerde meerderheid

1. Individuele en collectieve over- en ondervertegenwoordiging

Het Nederlandse voorstel over de Raadsbesluitvorming probeerde in te spelen op een probleem dat sinds de EU-uitbreiding van 1995 duidelijk op de voorgrond was getreden. Het gaat om het probleem van de representativiteit van de gekwalificeerde meerderheid. Achter deze op het eerste zicht volstrekt legitieme bekommernis ging echter een ander probleem schuil: dat van het gevoel van de grote lidstaten dat zij disproportioneel op hun controle in de Raad hebben moeten inleveren en zullen moeten inleveren wanneer de EU zich weer uitbreidt. Dit gevoel is grotendeels gebaseerd op een reële ondervertegenwoordiging van de

grote lidstaten in de Raad en op het feit dat deze ondervertegenwoordiging alleen maar zal toenemen wanneer de EU zich opnieuw uitbreiden zal. Daar tegenover staat dat de kleinere lidstaten genieten van een oververtegenwoordiging en dat deze met de nieuwe uitbreidingen zal toenemen, ten minste als men de oververtegenwoordiging van de kleine lidstaten als groep bekijkt. Individueel is er immers van een toenemende oververtegenwoordiging geen sprake, en precies daar wringt het schoentje. Terwijl de angst van de grote lidstaten voor een (individuele en collectieve) ondervertegenwoordiging op een feitelijk gegeven berust, wordt een inlevering op de controle van de kleine lidstaten gevraagd terwijl deze misschien wel als groep in toenemende mate oververtegenwoordigd zijn, maar individueel reeds op hun controle moeten inleveren. Het is duidelijk dat dit de bereidheid van deze laatste om hun vertegenwoordiging als groep te reduceren, doet afnemen wat dan weer het vinden van een oplossing voor de ondervertegenwoordiging van de "groten" bemoeilijkt. De hele aanpassing van de Raad is daardoor in een moeilijk straatje terecht gekomen.

2. De huidige situatie en het verworpen voorstel

In welke mate is er nu sprake van een onder- en oververtegenwoordiging en wat zou het effect van het Nederlandse voorstel daarop geweest zijn? Tabel III geeft daarvan een eerste beeld.

TABEL III

Aantal inwoners vertegenwoordigd in één Raadsstem (huidige lidstaten)

<i>Lidstaat</i>	<i>Stemmen in de Raad</i>	<i>Aantal inwoners dat wordt vertegenwoordigd door 1 stem (in miljoenen)</i>
B	5	2
NL	5	3
L	2	0.185
D	10	7.8
F	10	5.6
I	10	5.7
UK	10	5.7
IR	3	1.2
DK	3	1.7
GR	5	2
E	8	4.8
P	5	2
S	4	2.1
SF	3	1.6
A	4	1.9

In deze tabel wordt duidelijk aangegeven dat de kleine lidstaten wel degelijk oververtegenwoordigd zijn in de Raad. Luxemburg b.v. bevat 370.000 inwoners, wat

betekent dat één Luxemburgse stem 185.000 inwoners vertegenwoordigt. Dat is al een beduidend verschil met België dat met zijn 10 miljoen inwoners en zijn 5 stemmen beschikt over stemmen die elk 2 miljoen inwoners vertegenwoordigen. Maar als men de Duitse situatie bekijkt, dan is de scheeftrekking compleet. Elke Duitse stem vertegenwoordigt immers ruim 7.8 miljoen inwoners.

De angst van de grote lidstaten dat de uitbreidingen van de EU tot hun verdere ondervertegenwoordiging zal leiden is al even juist. Zoals tabel IV aangeeft zullen de nieuwe lidstaten immers in overwegende mate kleine lidstaten zijn (Polen en eventueel Roemenië zijn de enige uitzonderingen)²⁸. Daardoor zal de ondervertegenwoordiging van de ondervertegenwoordigden als groep toenemen terwijl de oververtegenwoordiging van de oververtegenwoordigden als groep zal toenemen.

TABEL IV

Aantal inwoners vertegenwoordigd in één Raadsstem (kandidaat-lidstaten)

<i>Kandidaat-lidstaat</i>	<i>Stemmen in de Raad</i>	<i>Aantal inwoners dat wordt vertegenwoordigd door 1 stem (in miljoenen)</i>
PL	8	4.7
CZ	5	2
H	5	2.1
SLO	2	0.9
EST	2	0.7
CY	2	0.36
BG	5	1.8
R	6	3.8
SK	3	1.9
LAT	3	0.9
LIT	3	1.2

Dit verschijnsel zal tot gevolg hebben dat de kloof tussen het aantal inwoners dat de grote lidstaten vertegenwoordigen en het aantal stemmen dat zij vertegenwoordigen zal vergroten. Dat blijkt uit de volgende tabel.

²⁸ Dat werd met de uitbreiding van 1995 nog eens versterkt.

Zie ook: M.O. HOSLI, Admission of European Free Trade Area Association States to the European Community: Effects on Voting Power in the European Community Council of Ministers. *International Organization*, 1993, nr. 4, pp. 629-643; P. LUIF, *On the Road to Brussels: The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*. Vienna, Braumüller, 1995, pp. 348-349.

TABEL V

Aandeel van de grote lidstaten in de EU-bevolking en de Raadsstemmen

	<i>EG 6</i> (12/17)	<i>EG 9</i> (41/58)	<i>EG 12</i> (54/76)	<i>EU 15</i> (62/87)	<i>EU 21</i> (79/111)	<i>EU 24</i> (85/120)	<i>EU 26</i> ²⁹ (93/131)
Aandeel van de inwoners van de grote lidstaten ³⁰	87.3	87.2	84.2	79.2	76.5	74.4	69.3
Aandeel van de stemmen van de grote lidstaten	71.4	68.9	63.1	55.1	50.4	46.6	42.7
Nadeel inwoners t.o.v. stemmen	15.9	18.3	21.1	24.1	26.1	27.8	26.6

Tabel V geeft duidelijk aan dat de grote lidstaten een daling hebben doorgemaakt van het aandeel van hun bevolking en van hun Raadsstemmen in de EU maar dat die daling voor het tweede veel sterker is geweest dan voor het eerste. Op dit moment vertegenwoordigen de grote lidstaten 79.2% van de EU-bevolking terwijl hun aandeel in het totale aantal Raadsstemmen 55.1% bedraagt. Met de eerstkomende uitbreiding (tenminste voor zover ze beperkt zou blijven tot de lidstaten die door de Commissie in Agenda 2000 waren aangeduid, cf. Europese Commissie, 1997a) zou vooral op het aandeel van de Raadsstemmen worden ingeleverd. Terwijl hun bevolking nog 76.5% van de EU-bevolking zou vertegenwoordigen, zou dat voor hun Raadsstemmen nog maar 50.4% zijn. Vanaf een EU van 24 lidstaten zouden de grote lidstaten zelfs - in termen van hun stemmen in de Raad - geminoriseerd worden. De discussies op de IGC van 1996 en deze van de Top van Amsterdam hebben o.m. op deze mogelijke minorisering betrekking gehad. Wat echter in deze discussies genegeerd werd, was het feit dat een minorisering in termen van stemmen niet noodzakelijk ook weerspiegeld werd in het aandeel van de EU-bevolking dat is vertegenwoordigd in een gekwalificeerde meerderheid. De volgende tabel geeft dit aan.

29 Als Roemenië in de groep van grote lidstaten wordt ondergebracht dan is het aandeel van deze groep in de bevolking van de EU 74.2% terwijl het aandeel van de stemmen 47.3% zou bedragen. Het verschil tussen beide is dan 26.9.

30 Het gaat hier om alle lidstaten met acht of meer stemmen in de huidige of toekomstige Raad.

TABEL VI

Aandeel van de EU-bevolking in een GM met het hoogste en het laagste aantal mogelijke lidstaten en waarbij het aantal verzamelde stemmen zo dicht mogelijk bij de GM-grens ligt

<i>Aandeel van de EU-bevolking vertegenw. in een GM</i>	<i>EG 6 (12/17)</i>	<i>EG 9 (41/58)</i>	<i>EG 12 (54/76)</i>	<i>EU 15 (62/87)</i>	<i>EU 21 (79/111)</i>	<i>EU 24 (85/120)</i>	<i>EU 26 (93/131)</i>
Laagst mogelijke bevolking, zo dicht mogelijk bij de GM-drempel	69.5% (12)	71.5% (42)	60.1% (54)	58.5% (62)	54.4% (79)	52.5% (85)	50.6% (93)
Hoogst mogelijke bevolking, zo dicht mogelijk bij de GM-drempel	87.2% (12)	87.3% (43)	85.1% (55)	85.6% (62)	88.2% (79)	87.1% (85)	88.5% (94)
Totale EU-bevolking (in miljoenen)	198.65	264.25	341.65	362.95	425.58	437.48	469.68

In tabel VI wordt een onderscheid gemaakt tussen de hoogst en de laagst mogelijke bevolking die in een gekwalificeerde meerderheid vertegenwoordigd wordt. Het onderscheid tussen beide is noodzakelijk omdat de bevolkingsomvang die in een dergelijke meerderheid vertegenwoordigd wordt, afhankelijk is van de lidstaten die deze meerderheid vormen. Wanneer een dergelijke meerderheid uitsluitend of voornamelijk door de kleinere lidstaten gevormd wordt, zal de vertegenwoordigde bevolking aanzienlijk kleiner zijn dan wanneer alle grote lidstaten deel van die meerderheid uitmaken. Daardoor ontstaan er boven- en ondergrenzen voor de in een gekwalificeerde meerderheid vertegenwoordigde bevolking. In tabel VI gaat het telkenmale om de bevolking die gevormd wordt wanneer het aantal uitgebrachte stemmen in de Raad de gekwalificeerde meerderheid zo weinig mogelijk overschrijdt. In een aantal gevallen resulteert dat - gegeven de stemmenverdeling onder de lidstaten - in een meerderheid die net op die drempel te situeren valt. In een aantal andere gevallen zal deze iets hoger dan die drempel liggen ³¹.

In dezelfde tabel geeft de rij met de laagst mogelijke bevolking het aandeel van de bevolking weer dat vertegenwoordigd wordt in een gekwalificeerde meerderheid die met alle kleine en zo weinig mogelijk grote lidstaten gevormd wordt. De rij met de hoogst mogelijk bevolking weerspiegelt net het omgekeerde. Daar gaat het om een meerderheid die met alle grote en zo weinig mogelijk kleine lidstaten is gevormd.

De conclusie die uit tabel VI getrokken kan worden is dat de uitbreidingen van de Europese Unie wel degelijk het risico in zich houden dat een gekwalificeerde meerderheid amper een meerderheid van de EU-bevolking zou weerspiegelen. Twee bijkomende opmerkingen zijn echter vereist. Ten eerste kan een gekwalificeerde meerderheid nooit een minderheid van de EU-bevolking vertegen-

³¹ Het getal tussen haakjes geeft aan hoeveel stemmen de reëel gevormde GM vertegenwoordigt.

woordigen, ook niet in een EU van 26 lidstaten waarvan het overgrote deel uit kleine lidstaten bestaat.

Ten tweede wordt de vraag of een gekwalificeerde meerderheid de 50%-drempel van de EU-bevolking zal benaderen, in grote mate beantwoord door de grote lidstaten zelf. Wanneer deze lidstaten onder elkaar - mits de steun van enkele kleineren - of in voldoende aantal in samenwerking met een aantal kleinere en middelgrote een gekwalificeerde meerderheid vormen, dan bestaat het risico op de minorisering niet. Men komt in deze gevallen zelfs niet in de buurt van de 71% van de EU-bevolking (wat het geval zou zijn geweest indien de verdeling van de Raadsstemmen perfect evenredig zou zijn geweest met de verdeling van de EU-bevolking over de lidstaten).

De conclusie is dan ook de volgende. Daar terwijl de uitbreiding van de EU wel degelijk het risico in zich draagt van een minorisering van de grote lidstaten in de lidstaten (in termen van het aantal lidstaten en het aantal stemmen) vormt de gekwalificeerde meerderheid juist een vorm van bescherming tegen het risico van deze minorisering. Ondanks dit gegeven bleek de angst voor een dergelijke minorisering de grote lidstaten parten te spelen op de voorbije IGC. Dat resulteerde in een vraag vanwege deze landen (Frankrijk en Duitsland op kop) voor een herschikking van de stemmen in de Raad van Ministers, de zgn. *Répondération*³².

De idee van de *répondération* werd niet zonder meer door de kleine lidstaten verworpen. Landen als België en Luxemburg, en in mindere mate ook Nederland, waren bereid de herschikking van de stemmen te aanvaarden in ruil voor de uitbreiding van het toepassingsgebied van de gekwalificeerde meerderheid. Daarmee gaven zij uiting aan hun bereidheid in te leveren op hun eigen controle op voorwaarde dat deze met een toename van de capaciteit van de Raad zou gepaard gaan³³.

Gezien de uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheid voor een aantal lidstaten (in de eerste plaats voor het Verenigd Koninkrijk) niet aanvaardbaar was en het compromisvoorstel van het Nederlandse voorzitterschap door verschillende andere lidstaten (waaronder in de eerste plaats België) te mager werd bevonden, werd geen uitsluitsel over de *répondération* bekomen en blijft het besluitvormingssysteem in de Raad wat het was. De kwestie werd immers naar later doorgeschoven (cf. Supra). Sommige lidstaten hebben echter reeds te kennen ge-

32 In feite deden twee voorstellen de ronde. Eén waarin de *répondération* werd voorzien en één waarin het huidige systeem zou behouden blijven maar waar er naast de gekwalificeerde meerderheid een tweede meerderheids criterium zou ingevoerd worden, m.n. de eis dat een beslissing slechts genomen kon worden indien de gevormde gekwalificeerde meerderheid (of de meerderheid daarboven) minimum 60 of 65% van de EU-bevolking zou vertegenwoordigen. Voor een analyse van het effect van deze dubbele meerderheid op de controle van elk van de lidstaten, zie M.O. HOSLI, *The Balance between Small and Large: Effects of a Double-Majority System on Voting Power in the European Union. International Studies Quarterly*, 1995, nr. 3, pp. 351-370; CLUB DE FLORENCE, *Europe: L'impossible statu quo*. Paris, Editions Stock, 1996, pp. 105-108.

Het voorstel van de dubbele meerderheid werd echter niet weerhouden op het einde van de IGC, zijnde de Top van Amsterdam.

33 Althans voor die domeinen waar tot nu toe de unanimiteit vereist is.

geven slechts met de uitbreiding van de Europese Unie te zullen instemmen wanneer de aanpassing van de Raadsbesluitvorming geregeld is ³⁴.

A. *Het Nederlandse voorstel* ³⁵

1. *De ré pondération*

Het voorstel over de *ré pondération* pakte eigenlijk vooral het probleem van de onder- en oververtegenwoordiging aan door aan de grotere lidstaten relatief meer, en aan de kleinere lidstaten relatief minder stemmen toe te bedelen. In principe bleef de 71%-grens van de gekwalificeerde meerderheid onaangeroerd.

Om het voorstel diplomatiek aanvaardbaarder te maken werd voorgesteld het aantal stemmen van alle lidstaten te verhogen, maar dat van de grote lidstaten beduidend meer te verhogen dan dat van de middengroep en de kleine. Tabel VII geeft een meer gedetailleerd beeld.

TABEL VII

Voorstel over de *ré pondération* (Europese Raad van Amsterdam)

<i>Lidstaat</i>	<i>Huidig aantal Raadsstemmen</i>	<i>Voorgesteld aantal Raadsstemmen</i>	<i>Verschil</i>
B	5	10	+100%
NL	5	12	+140%
L	2	3	+50%
D	10	25	+150%
F	10	25	+150%
I	10	25	+150%
UK	10	25	+150%
IR	3	6	+100%
DK	3	6	+100%
GR	5	10	+100%
E	8	20	+150%
P	5	10	+100%
A	4	8	+100%
S	4	8	+100%
SF	3	6	+100%

³⁴ *Financial Times*, September 17, 1997, pp. 1 en 19 & October 27, p. 2

³⁵ In feite ging het om een voorstel dat in grote mate gebaseerd was op een Frans-Duits voorstel dat op de informele Europese Raad van Noordwijk was voorgesteld, zie Agence Europe, n° 6989, 6 June 1997, pp. 5-6

Tabel VII geeft aan dat in het voorstel over de *répondération* een onderscheid gemaakt moet worden tussen de grote lidstaten, de kleine lidstaten (inclusief de middengroep) en Luxemburg. Het stemgewicht van de grote lidstaten zou met 150% toenemen, het gewicht van de kleine lidstaten en de middengroep met 100% en dat van Luxemburg met slechts 50%.

Eén van de (pijnlijke) discussies op de Top van Amsterdam betrof de vraag welke landen nu als grote lidstaten kunnen worden beschouwd. Nederland, op dat moment in de voorzitterstoel, rekende zich daar duidelijk bij door voor zichzelf een betere regeling voor te stellen dan voor de middengroep (dat zijn de landen die tot nu toe over evenveel Raadsstemmen beschikken als Nederland) maar een iets minder gunstige regeling dan deze voor de grote lidstaten (+140% tegen +150%). Voor de landen van de middengroep was dit duidelijk onaanvaardbaar. Vooral België nam hier aanstoot aan, wat de houding van dit land t.a.v. het verband tussen de uitbreiding van de toepassing van de gekwalificeerde meerderheid en de *répondération* zou verhard hebben. Overigens stelde het probleem van het onderscheid tussen de lidstaten in de stemmen in de Raad zich niet uitsluitend in de verhouding tussen Nederland en de rest van de middengroep maar ook tussen Frankrijk en Duitsland omdat deze laatste - gezien z'n grotere bevolkingsomvang - om meer stemmen vroeg dan de andere "groten" (Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk).

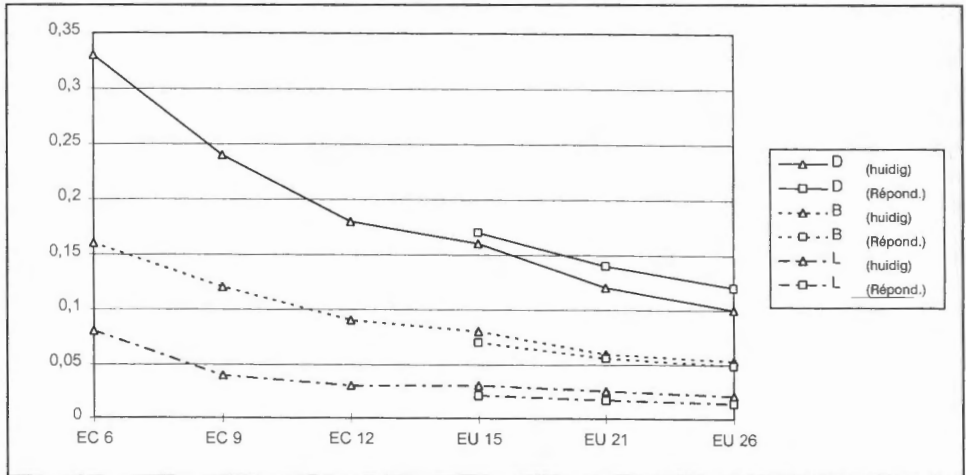
De betekenis van dit "gehacketak" over de hoeveelheid Raadsstemmen is niet gering. Het geeft immers aan hoe gevoelig de hele kwestie van de individuele controle over de Raadsbesluitvorming ligt en in welke mate dit het gedrag van de lidstaten beïnvloedt. Dat is alleszins een conclusie die de latere aanpassing van de Raadsbesluitvorming - eens de eerste uitbreidingen naar het oosten ook daadwerkelijk zullen worden doorgevoerd - aanzienlijk zal bemoeilijken.

2. Controle en de herverdeling van de stemmen in de Raad

Wanneer men de stemmen zoals voorgesteld in de *répondération* optelt en er de huidige gekwalificeerde meerderheid (zijnde iets meer dan 71%) op toepast, dan zou een dergelijke meerderheid bereikt worden indien 141 van de 199 stemmen ten gunste van een voorstel zouden zijn uitgebracht. Wat betekent dit nu in termen van capaciteit en controle?

FIGUUR II

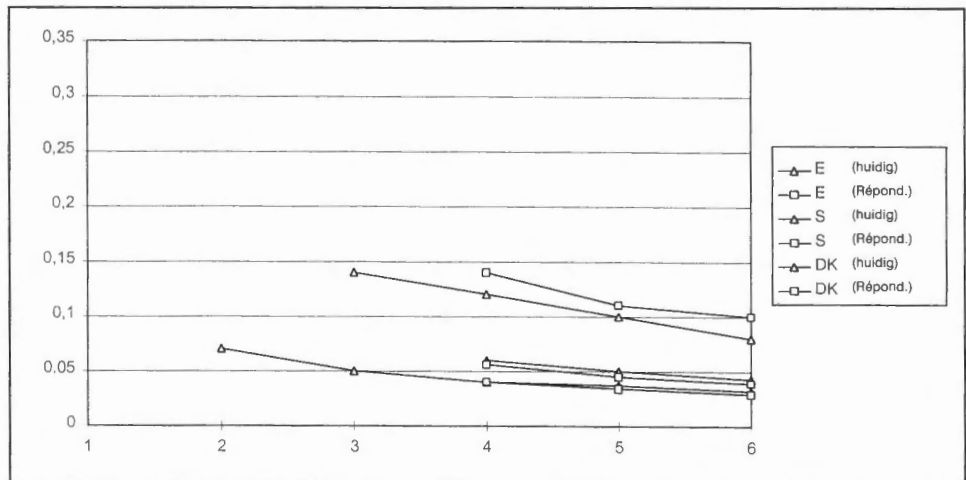
Controle voor en na de *réponderation* (voor Duitsland, België en Luxemburg)



In de figuren II en III wordt een beeld gegeven wat betreft de controle. In beide figuren samen werd telkenmale een lidstaat uit elk van de groepen genomen. Om de duidelijkheid te bevorderen werden de zes groepen gesplitst over de twee figuren. Figuur II geeft dan het beeld weer voor de lidstaten van de groep grote lidstaten (Duitsland), de middengroep (België) en de kleinste lidstaten (Luxemburg). In figuur III gaat het dan om de grote middengroep (Spanje), de kleine middengroep (Zweden) en de kleine lidstaten (Denemarken).

FIGUUR III

Controle voor en na de *réponderation* (voor Spanje, Zweden en Denemarken)



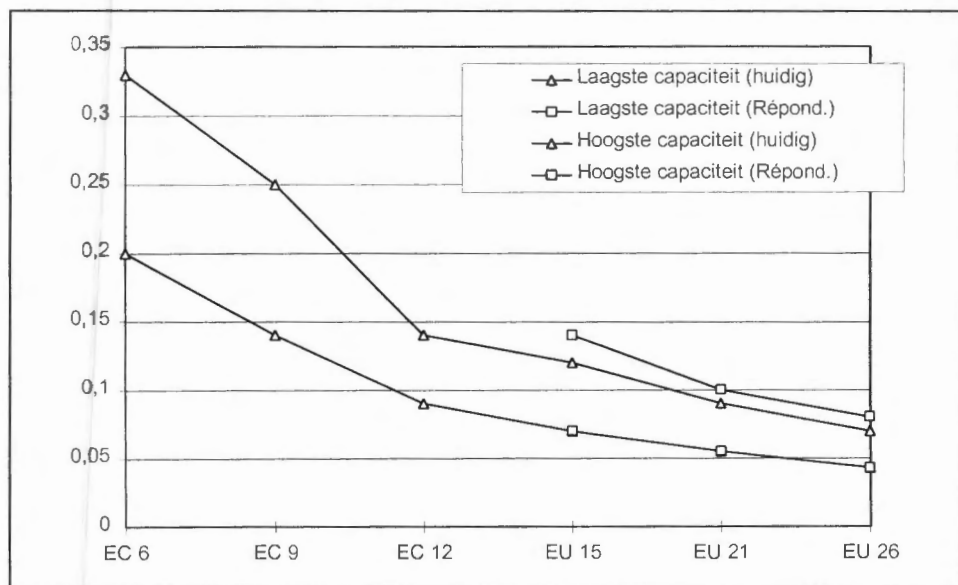
De conclusies uit de figuren II en III zijn de volgende. De *répondération* zou wel degelijk voor een herverdeling van de controle tussen de lidstaten gezorgd hebben waarbij de kleine lidstaten zouden ingeleverd hebben ten gunste van de grote. Maar de "winst" die de groten daarmee zouden hebben opgedaan (indien het voorstel uiteindelijk ook was aanvaard) had niet kunnen niet verhinderen dat hun niveau van controle na de komende uitbreidingen lager uitgevallen zou zijn dan hun huidige niveau in het huidige systeem. In het huidige systeem van vijftien landen b.v. beschikt Duitsland over een controleniveau van 0.16. Dat niveau zal - ondanks de voorgestelde *répondération* - dalen tot 0.14 in een EU van 21 lidstaten en tot 0.12 in een EU van 26 lidstaten³⁶. De conclusie is dan dat de redistributie van de Raadsstemmen, zoals voorgesteld te Amsterdam, in de eerste plaats een *redistributie van de controleverliezen* is die zich zullen voordoen als gevolg van de komende uitbreidingen. Alle lidstaten zullen verliezen, maar de kleine en middelgrote³⁷ zullen meer verliezen dan de grote³⁸.

3. Capaciteit en de herverdeling van de stemmen in de Raad

Ook wat de capaciteit van de Raad betreft, was de voorgestelde *répondération* verre van neutraal. Figuur IV geeft dit grafisch weer.

FIGUUR IV

Raadscapaciteit voor en na de *répondération* (EG 6 -EU 26)



36 De Raadsstemmen voor de kandidaat-lidstaten worden als volgt geschat: PL: 20; CZ: 10; H: 10; SLO: 3; CY: 3; EST: 3; SK: 6; LAT: 6; LIT: 6; BG: 10 en R: 15 stemmen.

37 Cf. België, Zweden, Denemarken en Luxemburg in de figuren II en III.

38 Cf. Duitsland en Spanje in de figuren II en III.

Uit deze figuur blijkt dat de voorgestelde *répondération* slechts ten dele de capaciteit van de Raad verhoogd zou hebben. Er zou wel degelijk een capaciteitsstijging (t.o.v. de huidige situatie) optreden in die situaties waarin de grote lidstaten betrokken zijn bij de constructie van een gekwalificeerde meerderheid. In de gevallen, evenwel, waar dergelijke meerderheden tot stand komen dankzij de bijna uitsluitende steun van de kleinere lidstaten, zouden er zich geen verschillen voordoen. Anders gesteld, de voorgestelde herverdeling van de Raadsstemmen zou de Raad meer afhankelijk gemaakt hebben van het vermogen van de grote lidstaten om onder elkaar tot overeenstemming te komen. Gezien de meeste beslissingen in de Raad niet tot stand komen dank zij een verzoening van de standpunten van de kleine lidstaten als groep met deze van de grote als groep, zou het effect van de voorgestelde stemmenherverdeling op de capaciteit van de Raad dus marginaal geweest zijn. Meer nog, de voorgestelde herverdeling zou evenmin verhinderd kunnen hebben dat de capaciteit van de Raad na de komende uitbreidingen gedaald zou zijn tot een niveau dat lager ligt dan het huidige capaciteitsniveau.

4. Representativiteit en de herverdeling van de stemmen van de Raad

De toename van het niveau van controle van de grote lidstaten die in het afgevozen voorstel omtrent de *répondération* werd voorgesteld zou tot een toename van de representativiteit van de gekwalificeerde meerderheid hebben geleid. Dat is ook logisch (en was juist de bedoeling) gezien het verschil tussen deze meerderheid (71%) en de bevolking die erdoor vertegenwoordigd werd (in sommige gevallen minder dan 71%) veroorzaakt werd door de ondervertegenwoordiging van de grote lidstaten in de Raad. Daaraan werd door de *répondération* ten dele aan verholpen zoals de volgende tabel (tabel VIII) aangeeft.

TABEL VIII

Representativiteit van één Raadsstem (huidig systeem en *répondération*)

<i>Lidstaat</i>	<i>Inwoners vertegenwoordigd door één Raadsstem, huidig systeem (in miljoenen)</i>	<i>Inwoners vertegenwoordigd door één Raadsstem, répondération (in miljoenen)</i>
B	2	1
NL	3	1.25
L	0.18	0.12
D	7.8	3.12
F	5.6	2.24
I	5.7	2.28
UK	5.7	2.28
IR	1.2	0.58
DK	1.7	0.85
GR	2	1
E	4.8	1.96
P	2	1
S	2.1	1.07
SF	1.6	0.83
A	1.9	0.96
Standard Deviation	1.86	0.67

In tabel VIII blijkt dat de *répondération* de verschillen tussen het aantal inwoners dat door één Raadsstem vertegenwoordigd wordt t.o.v. het huidige systeem verkleind zou hebben. De standaardafwijkingen bevestigen dit. De *répondération* zou de representativiteit van de Raad dus vergroot hebben. Eenzelfde conclusie levert het effect van de *répondération* op de representativiteit van de gekwalificeerde meerderheid op (zie tabel IX).

TABEL IX

Representativiteit van de gekwalificeerde meerderheid (huidig systeem en *répondération*)

	EU15 Huidig (62/87)	EU15 Répond. (141/199)	EU21 Huidig (79/111)	EU21 Répond. (176/248)	EU26 Huidig (93/131)	EU26 Répond. (202/285)
Laagst mogelijke bevolking, zo dicht mogelijk bij de GM	58.5% (62)	60.3% (141)	54.4% (79)	62.1% (176)	50.6% (93)	55.9% (202)
Hoogst mogelijke bevolking, zo dicht mogelijk bij de GM	85.6% (62)	86.1% (142)	88.2% (79)	86.3% (176)	88.5% (94)	82.7% (204)

Twee conclusies kunnen uit tabel IX getrokken worden. Enerzijds verlaagt de representativiteit enigszins wanneer de grote lidstaten een gekwalificeerde meerderheid vormen. Dat is logisch omdat de *répondération* de noodzaak voor de grote lidstaten om kleine lidstaten bij de vorming van een gekwalificeerde meerderheid te betrekken, zou verkleinen. Dat resulteert in een gekwalificeerde meerderheid die de som van de bevolkingen van alle grote lidstaten plus een aantal kleinere zou vertegenwoordigen nadat de bevolkingen van een aantal kleine lidstaten ervan afgetrokken zouden zijn. Het betreft dan de kleine lidstaten waarvan de stemmen in het huidige systeem nog noodzakelijk zijn om aan een gekwalificeerde meerderheid te geraken. Het effect hiervan is echter kleiner dan dat het zou zijn na de komende uitbreidingen omdat deze uitbreidingen met zich mee zullen brengen dat weer meer kleine lidstaten nodig zullen zijn om de grote in staat te stellen een gekwalificeerde meerderheid te behalen.

Anderzijds zou de *répondération* tot gevolg gehad hebben dat het probleem van de representativiteit van de gekwalificeerde meerderheid - wanneer deze bijna uitsluitend door de kleine en middelgrote lidstaten gevormd wordt - kleiner zou zijn geworden. In deze gevallen zou het risico van een minderheid die een gekwalificeerde meerderheid vormt, aanzienlijk kleiner zijn geworden. Hoewel dat risico ook in het huidige systeem niet echt bestaat, zou de meerderheid die in een gekwalificeerde meerderheid gevormd door de kleine lidstaten vertegenwoordigd wordt, minder dicht bij de 50% komen, dan in het huidige systeem het geval is wanneer de Unie zich verder uitbreidt. Het effect van de *répondération* zou wat dit betreft het grootste geweest zijn in een EU van 21 en 24 lidstaten en weer iets kleiner geworden zijn in een EU van 26 lidstaten. Dat is het gevolg van het feit dat de uitbreiding naar 21 en 24 lidstaten de toetreding van uitsluitend kleine lidstaten zou inhouden terwijl de uitbreiding naar 26 ook de toetreding van een redelijk grote lidstaat, in casu Roemenië, zou inhouden.

Toch mag men ook hier weer het effect van de voorgestelde *répondération* niet overschatten. Wat deze ook inzake de representativiteit van de gekwalificeerde meerderheid - voor zover deze is gevormd door hoofdzakelijk kleine en middelgrote lidstaten - niet zou hebben kunnen verhinderen, is het feit dat de representativiteit in een EU van 26 lidstaten toch weer lager zou hebben gelegen dan in de huidige EU. Het enige wat de *répondération* zou hebben bewerkstelligt, zou een vertraging van de afname in deze representativiteit geweest zijn t.o.v. de huidige situatie. Zonder de *répondération* neemt deze representativiteit immers met ruim 7.4% af terwijl dat mét de *répondération* slechts 2.1% zou geweest zijn.

V. Conclusies

A. Conclusies betreffende de *répondération*

Het voorgaande heeft duidelijk gemaakt dat het Nederlandse voorstel over de *répondération* geen fundamentele oplossing was voor het scherper wordende dilemma tussen capaciteit en controle in de EU-Raad. Het kan niet tegenaan dat alle lidstaten aan controle verliezen bij de komende uitbreidingen (ook t.o.v. de huidige situatie) en dat de capaciteit van de Raad erop achteruit gaat. Het enige effect dat het voorstel zou bereiken was de herverdeling van het verlies aan controle tussen de lidstaten waarbij de kleine lidstaten de grote verliezers zouden zijn, en de toegenomen afhankelijkheid van s'Raads capaciteit van het vermogen van de grote lidstaten om onderling tot overeenstemming te komen. De conclusie kan dan ook niet anders zijn dan dat het voorstel omtrent de *répondération* als een "palliatief" moest fungeren voor de angst van de grote lidstaten om geconfronteerd te worden met een uitgebreide Raad waar de kleinere lidstaten de dienst zouden uitmaken. Voor de kleine lidstaten had het voorstel echter zeer weinig te bieden, wel integendeel. Terwijl zij misschien wel als groep de Raadsbesluitvorming zouden kunnen domineren, is deze vaststelling vanuit individueel oogpunt irrelevant. Ten eerste zou deze groep uit steeds meer lidstaten gaan bestaan - precies daarom zou de invloed ervan toenemen - wat dus de controle van elke kleine lidstaat over de groep van kleine lidstaten verder zou verkleinen. Ten tweede is het bestaan van een "groep kleine lidstaten" in de politieke realiteit van de Raadsbesluitvorming een fictie. Er is geen stelselmatige coalitievorming van de "kleinen" tegen de "grotten". Meer nog, een dergelijke coalitievorming doet zich eigenlijk nooit voor.³⁹ Dit kan alleen maar de indruk versterken dat de opgeworpen tegenstelling van "klein" en "groot" in grote mate moet verhelen dat het hier om een strijd om de toename van de individuele controle van lidstaten over de Raadsbesluitvorming gaat. De grote lidstaten zouden dan ook gesust worden met een reductie van een voordeel voor de kleine lidstaten dat vanuit het individuele perspectief van deze lidstaten eigenlijk niet bestaat. Het is derhalve te begrijpen dat de kleine lidstaten het daaruit voor hen ontstane individuele nadeel niet of slechts schoorvoetend (tegen ernstige compensaties) willen aanvaarden. Het grootste slachtoffer van deze zaak is de capaciteit van de Raad, waarvoor het voorstel omtrent de *répondération* geen enkele fundamentele oplossing bood. Zelfs mét de *répondération* zou de Raadscapaci-

³⁹ EUROPEES PARLEMENT, *Witboek over de Intergouvernementele Conferentie van 1996, deel I (bijlage): Officiële teksten van de instellingen van de Europese Unie*. Brussel, Task Force 'Intergouvernementele Conferentie', 1996, p. 51.

teit er dus blijven op achteruit gaan waardoor het risico op de "vervlakking" van de Raadsbesluitvorming en van daaruit van het Europese integratieproces als geheel dus onaangeroerd bleef.

B. *Conclusies betreffende de verwerping van de ré pondération*

Vanuit het perspectief van de mogelijke "vervlakking" van het Europese integratieproces na de komende uitbreidingen, was het verworpen voorstel over de *ré pondération* minimalistisch. Toch is dit voorstel een politiek onhaalbare kaart gebleken omdat het perspectief van de individuele controle dat van de Raads capaciteit overschaduwet en domineert. Er zijn weinig redenen om aan te nemen dat dit in de nabije toekomst zal veranderen. Ten eerste is met de laatste uitbreiding - die van 1995 - het aantal lidstaten dat in de EU een uitsluitend economisch project ziet, opnieuw toegenomen.⁴⁰ Voor deze landen heeft het inleveren op hun individuele controle dan ook weinig zin. In het beste geval zou een dergelijke inlevering slechts aanvaardbaar zijn voor kwesties die direct met de interne markt te maken hebben.

Ten tweede zal door de uitbreiding van de Europese Unie de heterogeniteit van het lidmaatschap vergroten⁴¹. Het gaat immers niet alleen in overwegende mate om kleine landen, maar ook om landen met een economische welvaart die beduidend lager ligt dan deze van de minst welvarende lidstaten van de huidige EU⁴². Dit maakt dat discussies over capaciteit, maar vooral over controle, niet in het ijle plaatsvinden. Ze gaan noch min noch meer over de instrumenten waarover de lidstaten zullen kunnen beschikken om de beslissingen over de verdeling van de financiële lasten die de uitbreiding van de EU met zich mee zal brengen, te controleren.⁴³ Voor de meer welvarende lidstaten betekent dat dat vermeden moet worden dat de huidige minder welvarende lidstaten de Raadsbesluitvorming kunnen controleren of blokkeren.⁴⁴ Voor deze laatste gaat het er dan om om te vermijden dat de eersten de kosten van de uitbreiding op hen kunnen afwentelen door de uitgaven die specifiek voor deze landen bedoeld zijn te reduceren ten gunste van de nieuwe lidstaten. Ook al moeten veel van die beslissingen per unanimité genomen worden, het bestaan van de gekwalificeerde meerderheid in andere dossiers kan lidstaten de gelegenheid geven een voor de anderen belangrijke beslissing te blokkeren in ruil voor concessies op het vlak

40 P. LUIF, *o.c.*, pp. 180-230.

41 Hier wordt deze heterogeniteit vooral in termen van economische welvaart bekeken omdat in deze in het verleden een grote invloed op de Raadsbesluitvorming heeft uitgeoefend (cf. D. DINAN, *o.c.*; N. NUGENT, *The Government and Politics of the European Union*. London, MacMillan, 1995). Anderen hebben er echter op gewezen dat de toenemende heterogeniteit veel ruimer moet bekeken worden. Zo stel het rapport van de Club van Florence (CLUB DE FLORENCE, *Europe: L'impossible statu quo*. Paris, Editions Stock, 1996, p. 74) dat het ook gaat om een toenemende diversiteit inzake waarden, gevoeligheid voor ecologische kwesties, economische belangen en politieke culturen.

42 Cyprus en Slovenië zijn de uitzonderingen.

43 EUROPESE COMMISSIE, *Advies van de Commissie inzake de toetreding van Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije, Letland, Estland, Litouwen, Tsjechië en Slovenië*. COM-documenten, COM(97) 2001 t.e.m. 2010, 1997; B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting van de Europese Unie*. Antwerpen, Intersentia, 1997.

44 W. WALLACE, *Fit für Europa? Reform und Erweiterung der Europäischen Union*. *Integration*, 1996, nr. 2, pp. 77-92.

van de financiële redistributie, een praktijk die in het verleden veelvuldig is toegepast. Kortom, de toenemende heterogeniteit van het EU-lidmaatschap zal de reflex van de lidstaten om zich op hun individuele controle te concentreren alleen maar vergroten. Het slachtoffer hiervan dreigt eens te meer de Raadscapaciteit te worden.

Ten derde is de algemene politieke context voor beslissingen waarin de capaciteit van de EU wordt uitgebreid ten koste van de lidstaten, niet echt gunstig. Sinds het eerste Deense referendum over het Verdrag van Maastricht in juni 1992 heeft het "Euro-pessimisme" ⁴⁵ immers de boventoon gekregen ⁴⁶. De kritiek over de té economische gerichtheid en de obsessie van de EU voor budgettaire discipline ten koste van andere maatschappelijke waarden heeft sindsdien de boventoon gekregen, of ze nu terecht is of niet. Dat zal de lidstaten ook niet meteen aanzetten om zware concessies op hun eigen controle over de Raadsbesluitvorming te doen. Misschien is het enige positieve van dit laatste dat deze relatief negatieve sfeer ten aanzien van de EU kan veranderen. Zeker indien de start en de eerste jaren van de monetaire unie een succes zouden blijken te zijn, zou de pendel wel eens snel - zoals reeds in de tachtiger jaren gebeurde - van het dominerende "Euro-pessimisme" naar een "Euro-optimisme" kunnen doorslaan, wat politieke leiders dan weer meer ruimte voor concessies op hun gepercipieerde nationale belangen zou geven. Dat laatste is een voordeel dat de twee vorige elementen ten gunste van een "focus" op controle niet hebben. Deze zijn immers meer structureel van aard en zullen dus niet snel - zeker niet tegen dat de eerste uitbreidingen ook daadwerkelijk plaats zullen vinden - te veranderen zijn.

C. *De kroniek van een aangekondigde vervlakking?*

Het feit dat een in wezen minimalistisch voorstel omwille van een aantal redenen, waarvan een aantal structureel van aard zijn, niet haalbaar bleek waardoor een eerste stap in de institutionele aanpassing van de EU aan haar nakende uitbreidingen gemist werd, kan niet anders dan de indruk versterken dat een grote mate van waarschijnlijkheid bestaat dat het uitbreidingsproces van de EU een kroniek van een vervlakking aan het worden is.

Daarnaast moet men eveneens tot de conclusie komen dat in alle lidstaten en in de Europese instellingen het besef leeft dat de uitbreidingen problemen zullen stellen voor de werking van de EU-instellingen en de rol van de lidstaten daarin. Het probleem is echter dat de meeste lidstaten daarop lijken te reageren door vooral te kijken naar hun eigen rol en controle. Terwijl de uitbreiding de EU onvermijdelijk voor een fundamentele keuze inzake integratie of desintegratie zal

⁴⁵ Voor een meer diepgaande analyse hierover, zie M.N. FRANKLIN, M. MARSH, L. MCLAREN, *Uncorking the Bottle: Popular Opposition to European Unification in the Wake of Maastricht*. *Journal of Common Market Studies*, 1994, nr. 4, pp. 455-472.. Voor een andere kijk op de betekenis van de referendum in Denemarken, zie M.N. FRANKLIN, C. VAN DER EIJK, M. MARSH, *Referendums Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in the Wake of Maastricht*. In: J. HAYWARD (ed.), *The Crisis of Representation in Europe*. London, Frank Cass. 1995, pp. 101-117.

⁴⁶ De uitbreiding van 1995 had dit fenomeen dan nog eens versterkt P. LUIF, o.c., p. 361.

plaatsen⁴⁷, lijken nagenoeg alle lidstaten moeite te doen om deze penibele kwestie zolang mogelijk uit de weg te gaan. De kroniek, waarvan hierboven sprake is, is dus een aangekondigde kroniek. In de diagnose van de situatie stelt zich immers geen probleem. Het is echter in de aangereikte therapie dat het fundamenteel verkeerd loopt. Het is aan de lidstaten om te bewijzen dat deze stelling de foute is. De Europese Unie, de Raad en de lidstaten zouden er wel bij varen.

Summary: The European Union in 1997

The European Union has recently started negotiations on its enlargement with a first group of six countries. This will probably be followed by a second wave of enlargements that would include five or six more countries. A question that can be raised is whether the institutional structure of the EU is ready to cope with an expanded membership. This article aims at analyzing this question as far as the Council of Ministers is concerned. It points at the rising tension between the capacity of the Council to act and the extent of control that each member states can exert on Council decision-making. The IGC that resulted in the Amsterdam Treaty basically failed to resolve this problem. The article looks at the reasons why it failed since these reasons expound the problems the EU will have to face in the near future when preparing its institutions for an expanded membership.

47 W. WESSELS, L'élargissement et les institutions de l'Union européenne - Onze points de réflexion. In: J. VANDAMME, J.-D. MOUTON (eds.), *L'avenir de l'Union européenne: élargir et approfondir*. Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 1995, p. 22; C. FRANCK, L'avenir institutionnel de l'Union européenne élargie. Elements de réflexion sur les scénarios. In: J. VANDAMME, J.-D. MOUTON (eds.), *L'avenir de l'Union européenne: élargir et approfondir*. Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 1995.