

Machtsverdeling en besluitvaardigheid in de EU: de gevolgen van de uitbreidingen, Nice en de Grondwet

Silvie Verkaart

Toetredingen van landen en verdragswijzingen zoals het Verdrag van Nice en de Europese Grondwet hebben gevolgen voor de besluitvorming van de Europese Unie. Dit artikel onderzoekt twee belangrijke aspecten van deze wijzigingen: veranderingen in de machtsverdeling tussen de lidstaten en de gevolgen voor de besluitvaardigheid van de Europese Unie (van de redactie).

Nadat de regeringsleiders hun eerste aarzelingen hadden overwonnen en in juni 1993 in Kopenhagen besloten het lidmaatschap van de Europese Unie open te stellen voor de voormalige Oostbloklanden, was direct duidelijk dat er forse institutionele aanpassingen nodig zouden zijn om de EU bestuurbaar te houden. De besluitvormingsstructuur van de EU, ooit ontworpen voor zes leden, was al overbelast met 15 leden, laat staan 25. Deze overbelasting blijkt niet zozeer uit de *hoeveelheid* Europese wetgeving. De jaarlijkse output aan EU-regelgeving is meer dan verviervoudigd sinds de jaren zeventig. Verkeer blijkt de overbelasting uit een vertraging van het besluitvormingsproces en een inhoudelijke verwatering van de regelgeving (Alesina e.a. 2001, 28 en Schultz & König 2000, 653-654). Dat hervormingen zinvol zijn blijkt uit deze laatste studie, die vindt dat institutionele wijzigingen de besluitvaardigheid van de EU aantoonbaar kunnen verbeteren. Het Verdrag van Amsterdam van 1997 was een eerste poging de besluitvormingsstructuur te hervormen, maar daar bleek men de handen vol te hebben aan de losse eindjes van de monetaire unie in wording uit het Verdrag van Maastricht. De tweede poging leidde in 2000 tot het

Verdrag van Nice, een compromis van de kleine uurtjes, waarvan al snel werd onderkend dat het doel was gemist en de bestuurbaarheidsproblemen niet waren opgelost. Nog voor de belangrijkste institutionele hervormingen van het Verdrag van Nice in november vorig jaar in werking traden, waren ze al herzien in de Europese Grondwet. Dit artikel laat zien dat beide verdragen een machtsverschuiving teweeg brengen van voornamelijk middelgrote naar grote landen. De besluitvaardigheid van de Europese Unie, het uiteindelijke doel van de hervormingen, zal fors verbeteren, maar pas tegen het einde van dit decennium wanneer de Europese Grondwet in werking treedt.

1 De besluitvorming verandert

Het belangrijkste besluitvormende orgaan van de EU – de Raad van de Europese Unie, ook bekend als de Raad van Ministers of simpelweg de Raad – hanteert twee hoofdmethoden om beslissingen te nemen. Over zeer belangrijke zaken, zoals EU-uitbreidingen en verdragswijzigingen, wordt met unanimititeit besloten. De meeste beslissingen in de Raad (circa 80%) worden echter genomen met ‘gekwalificeerde meerderheid’. Het begrijpen van de meerderheidsregels vergt enige inspanning, maar is van belang voor een goed begrip van de machtsverhoudingen in de EU. Vóór de uitbreiding, toen de EU nog uit 15 lidstaten bestond, werd een voorstel van de Europese Commissie door de Raad aangenomen wanneer het werd gesteund door ten minste 62 van de 87 stemmen (71,3%). Grote lidstaten (groot op basis van het aantal inwoners) beschikten daarbij over meer stemmen dan kleine. Zo hadden de grootste vier landen ieder tien stemmen, tegenover vijf voor Nederland en twee voor het kleinste land, Luxemburg. Bij de uitbreiding van de EU per 1 mei 2004 zijn de tien nieuwe lidstaten in dit regime opgenomen, waarbij zij stemmen kregen toebedeeld variërend van acht voor Polen tot twee voor Cyprus en Malta. De meerderheidsdefinitie is daaraan aangepast, zodat een Commissievoorstel wordt aangenomen met ten minste 88 van de 124 stemmen (71%).

Op 1 november 2004 is het Verdrag van Nice in werking getreden, wat een aanzienlijke wijziging van de besluitvormingsregels in de Raad inhoudt. In de nieuwe stemverdeling nemen de verschillen tussen de lidstaten toe omdat de grote landen hun stemmenaantal sterker zien

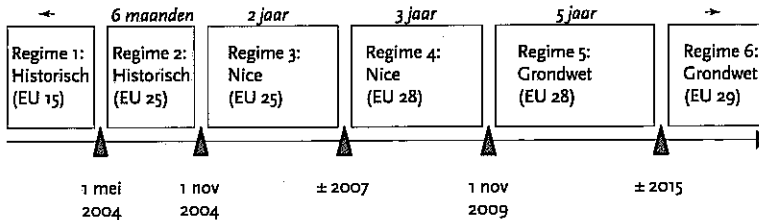
stijgen dan de kleine landen. Om precies te zijn hebben Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië ieder 29 stemmen, Nederland 13 (één stem meer dan België) en Malta sluit de rijen met 3 stemmen. Naast een ruime meerderheid van het aantal stemmen (72,3%) moet ook de meerderheid van het aantal lidstaten, die ook nog eens ten minste 62% van de bevolking van de EU vertegenwoordigt, het voorstel van de Commissie in de Raad steunen alvorens het wordt aangenomen. De besluitvormingsregels zijn daarmee een stuk ingewikkelder dan in het 'historische' regime, terwijl Nice juist tot doel had de bestuurbaarheid te verbeteren. Wanneer Bulgarije, Roemenië en Kroatië tot de EU toetreden (omstreeks 2007), worden zij ingepast in de stemverdeling en wordt de meerderheidsdefinitie navenant aangepast.¹ De besluitvormingsregels veranderen opnieuw op 1 november 2009, als gevolg van de Europese Grondwet.² De belangrijkste wijziging ten opzichte van het Verdrag van Nice is dat het stemmen criterium volledig komt te vervallen. Er blijven twee (licht gewijzigde) besluitvormingscriteria over, zodat een gekwalificeerde meerderheid moet bestaan uit ten minste 55% van het aantal lidstaten³, die ten minste 65% van de bevolking vertegenwoordigt. Om te voorkomen dat de drie grootste landen samen, die meer dan 35% van de bevolking vertegenwoordigen, besluiten in de Raad zouden kunnen tegenhouden, is daaraan toegevoegd dat een blokkerende coalitie uit ten minste vier lidstaten moet bestaan.

- 1 Het Verdrag van Nice houdt bij de stemverdeling wel rekening met de toetreding van Bulgarije en Roemenië, maar niet van Kroatië. Hier is ervan uitgegaan dat Kroatië hetzelfde aantal stemmen krijgt als andere landen met een vergelijkbare bevolkingsomvang. De definitie van gekwalificeerde meerderheid is aangepast door het minimale aantal stemmen als percentage van het totale aantal stemmen gelijk te houden ten opzichte van de situatie zonder Kroatië.
- 2 Weliswaar kan de Grondwet na ratificatie (op zijn vroegst) in 2006 in werking treden, maar daarin is bepaald dat de besluitvormingsregels uit het Verdrag van Nice nog tot 1 november 2009 van kracht blijven.
- 3 Tijdens de IGC over de grondwet werd op het laatste moment nog toegevoegd dat dit ten minste 15 lidstaten moesten zijn. Men heeft er blijkbaar niet bij stilgestaan dat de EU tegen de tijd dat de besluitvormingsregels uit de grondwet in werking treden uit ten minste 27 (en hoogstwaarschijnlijk 28) lidstaten zal bestaan. Aangezien een gekwalificeerde meerderheid onder het 55%-criterium dan al minimaal 15 lidstaten moet omvatten, is dit extra criterium irrelevant.

In dit artikel wordt de invloed van al deze veranderingen in de besluitvormingsregels op de machtsverdeling tussen de lidstaten en op de besluitvaardigheid van de Raad bestudeerd. Om onderscheid te kunnen maken tussen de gevolgen van de verdragswijzigingen enerzijds en de gevolgen van de uitbreidingen van de EU – inclusief de mogelijke uitbreiding met Turkije omstreeks 2015 – anderzijds, worden de onderstaande zes regimes met elkaar vergeleken.

- 1 Historisch regime – EU15;
- 2 Historisch overgangsregime – EU25;
- 3 Verdrag van Nice – EU25;
- 4 Verdrag van Nice na toetreding van Bulgarije, Roemenië en Kroatië – EU28;
- 5 Europese Grondwet – EU28;
- 6 Europese Grondwet na toetreding van Turkije – EU29.⁴

Figuur 1 EU-besluitvormingsregimes



Bij de bestudering van de machtsverdeling en de besluitvaardigheid worden statistische maatstaven ingezet, die per definitie niet alle aspecten van het Europese besluitvormingsproces kunnen meenemen. De gebruikte maatstaven zijn gebaseerd op de wet van de grote getallen en

4 De berekeningen voor regime 6 zijn gebaseerd op de geschatte bevolkingsomvang van de lidstaten in het veronderstelde toetredingsjaar van Turkije (2015). Tegen die tijd zal dit land ongeveer evenveel inwoners hebben als Duitsland, wat van groot belang is voor de machtsverdeling. Overigens zal Turkije Duitsland waarschijnlijk snel daarna voorbijstreven qua bevolkingsaantal (en dus macht). Volgens schattingen van de Verenigde Naties zal het land in 2050 bijna 100 miljoen inwoners hebben, tegen circa 80 miljoen Duitsers.

beschouwen alle mogelijke coalities (onterecht) als even waarschijnlijk. Ook wordt geen rekening gehouden met de in de EU gebruikelijke *package deals*, waarin het verlies van een lidstaat bij het ene onderwerp kan worden gecompenseerd door winst op een ander onderwerp. In het vervolg van dit artikel wordt bij de individuele maatstaven kort het nut en de beperkingen ervan besproken. Het met behulp van statistische maatstaven bestuderen van de machtsverdeling en besluitvaardigheid in de EU is niet nieuw. Zo hebben Baldwin e.a. (2001, 15-24) en Heinemann (2002, 24-27) al aangetoond dat het Verdrag van Nice de besluitvaardigheid van de Raad niet heeft weten te verbeteren. Wat dit artikel daaraan toevoegt is een analyse van de machtsverschuivingen en slagvaardigheid onder de Grondwet. Voor zover bekend zijn Baldwin en Widgrén (2004, 1-8) tot dusverre de enigen die de implicaties van de grondwet hebben bestudeerd. In tegenstelling tot laatstgenoemde studie betreft dit artikel ook de gevolgen van de toetreding van Kroatië en Turkije in de analyse en behandelt het de eerstvolgende EU-uitbreiding en de inwerkingtreding van de Grondwet als twee aparte gebeurtenissen. Wat resulteert is een overzicht van de implicaties van alle op dit moment bekende veranderingen in de besluitvorming van de Raad, die de EU de komende tien jaar te wachten staan.

2 Machtsverschuivingen tussen de lidstaten

De macht van de individuele lidstaten in de Raad, oftewel de mate van invloed op EU-beslissingen, is van meer afhankelijk dan alleen de besluitvormingsregels. De machtsverdeling wordt bijvoorbeeld mede beïnvloed door zaken als: wie bepaalt de agenda? Vertonen de Raadsleden cultureel of historisch bepaald gedrag? Zijn er 'natuurlijke' coalities? Het is echter vrijwel onmogelijk om deze zaken mee te nemen in een machtsmaatstaf. De hier gebruikte genormaliseerde *Banzhaf power index* geeft dus slechts een ruwe indicatie van de werkelijke machtsverhoudingen. De uitkomsten kunnen het beste worden geïnterpreteerd als de machtsverdeling op lange termijn of de machtsverdeling met betrekking tot een willekeurig onderwerp.

De Banzhaf index geeft weer hoe vaak een land zich in een positie bevindt waarin het de uitkomst van een willekeurige Raadsbeslissing kan beïnvloeden. Een land heeft een dergelijke beslissende stem wan-

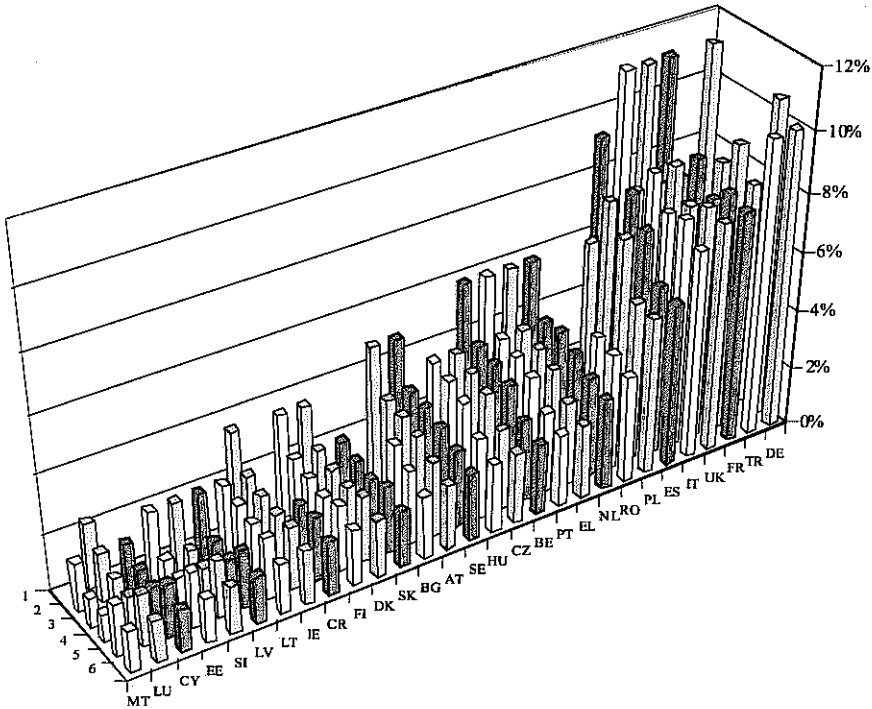
neer een 'winnende coalitie' (een groep lidstaten die samen een Commissievoorstel kan aannemen) zonder dit land niet meer winnend zou zijn. Gegeven de bovengeschetste tekortkomingen is dit de beste maatstaf voor macht, omdat het zowel de positieve kant van macht (de macht om je zin te krijgen) als de negatieve kant van macht (de macht om te voorkomen dat anderen hun zin krijgen) meeneemt (Baldwin e.a. 2001, 26). De macht om een winnende coalitie te breken kan ook worden ingezet bij het in de EU veel voorkomende *back scratching*: het uitruilen van het eigen stemgedrag tegen het stemgedrag van andere landen over een volgend, voor jou belangrijker, onderwerp. Voor een nadere uitleg van het nut en de beperkingen van de Banzhaf index, zie Felsenthal en Machover (1998, 35-79) en Baldwin e.a. (2001, 24-31).

Figuur 2 geeft voor alle landen en voor alle zes regimes de machtsverdeling weer. Een machtsaandeel van 10% voor Duitsland in regime 6 betekent bijvoorbeeld dat wanneer alle mogelijke coalities waarin een willekeurig land een beslissende stem heeft op een rij worden gezet, Duitsland in 10% van de gevallen dit bewuste land is. Aldus tellen de machtsaandelen in ieder regime op tot 100%. Figuur 2 splitst de machtsverschuivingen op naar enerzijds de gevolgen van de verdragswijzigingen, bij gelijkblijvend aantal lidstaten en anderzijds de gevolgen van de uitbreidingen, bij gelijkblijvend verdrag. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat Duitsland circa vier procentpunt machtsaandeel wint door de twee verdragswijzigingen, maar ruim vijf procentpunt machtsaandeel verliest door de drie uitbreidingen.

De figuren laten zien dat de grootste machtsverschuivingen niet voortkomen uit de verdragswijzigingen, maar uit de recente uitbreiding van de EU met tien landen. Uit het onderste deel van figuur 3 kan worden afgeleid dat het gezamenlijke machtsaandeel van de oude lidstaten door de recente uitbreiding in één klap is gedaald met ruim 30 procentpunten, waarvan meer dan de helft voor rekening komt van de grootste vijf landen. De komende EU-uitbreidingen zorgen voor een verder, zij het bescheiden, machtsverlies van de bestaande lidstaten.

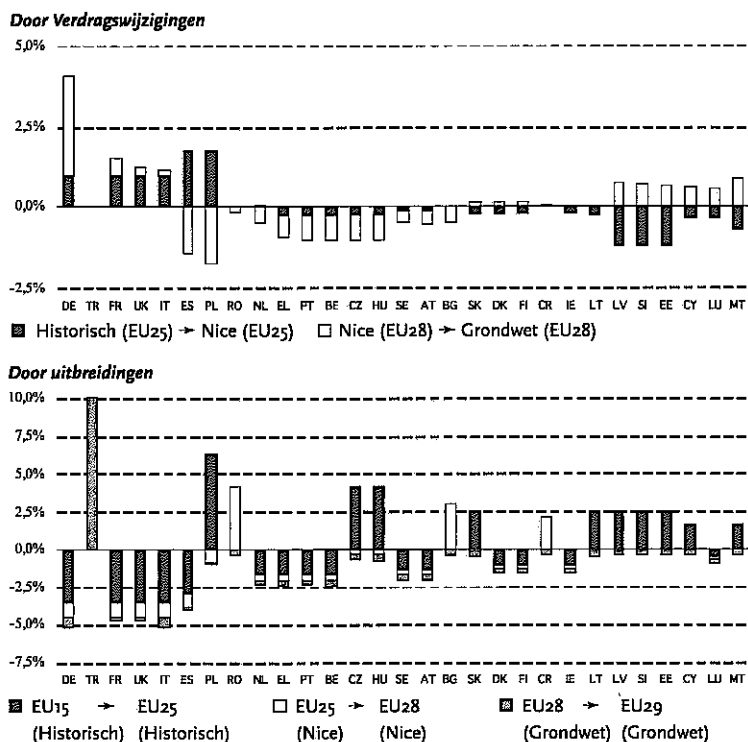
Ook de twee verdragswijzigingen hebben aanzienlijke machtsverschuivingen tot gevolg, waarvan vooral de groep grote landen blijkt te profiteren. Eerst dragen onder het Verdrag van Nice met name de kleine landen machtsaandeel af aan de grote landen en vervolgens, bij de overgang op de Grondwet, zijn het vooral de middelgrote landen die

Figuur 2 Machtsaandelen onder de diverse besluitvormingsregimes



machtsaandeel afstaan aan de grote, maar ook aan de kleine landen. Al met al is de groep grote landen het meest (+8,3 procentpunt machtsaandeel) en de groep middelgrote landen het minst (-7,1 procentpunt machtsaandeel) gebaat bij de twee verdragswijzigingen. Binnen de groep grote landen zijn evenwel aanzienlijke verschillen zichtbaar. Duitsland profiteert veruit het meest van de verdragswijzigingen, met name van de grondwet. Dit komt omdat de historisch bepaalde gelijkshakeling tussen Duitsland en de (kleinere) andere drie grote landen in twee stappen wordt losgelaten. Eerst gaat in Nice het bevolkingsaantal een rol spelen in de besluitvorming, waarbij de vier grote landen wel een gelijk aantal stemmen houden. Onder de grondwet wordt vervolgens het bevolkingsaantal zelfs het enige onderscheidende criterium in de besluitvorming, waarvan met name het grootste land, Duitsland,

Figuur 3 Winst en verlies aan machtsaandeel



profiteert. De machtspositie van Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië ten opzichte van Duitsland verslechtert de komende jaren dus aanzienlijk. Ten slotte zien Spanje en Polen hun in het Verdrag van Nice bedongen machtstoename (vrijwel) volledig worden teruggedraaid door de Europese Grondwet. Van de grote verliezers, de middelgrote landen, is Nederland de enige die (iets) profiteert van het Verdrag van Nice, vanwege die zo moeizaam bedongen ene stem meer dan de andere middelgrote landen en de introductie van bevolkingsaantal als machts criterium. De grondwet holt ons machtsaandeel weer wat uit, maar vanwege het belang dat de grondwet verbindt aan de bevolkingsomvang is dit effect minder sterk dan bij de meeste andere middelgrote landen. Al met al neemt het Nederlandse machtsaandeel slechts beperkt (0,4 procentpunt) af als gevolg van de verdragswijzigingen; dit

is ongeveer de helft van het verlies van machtsaandeel van het doorsnee middelgrote land.

Op basis van figuur 3 kan een zeer ruwe inschatting worden gemaakt van de kans dat de Europese Grondwet door alle lidstaten wordt geratificeerd. Tot dusverre hebben 12 landen aangekondigd een referendum over de grondwet te houden of een referendum serieus te overwegen. Deze landen zijn Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Nederland, Portugal, België, Tsjechië, Zweden, Denemarken, Finland, Ierland en Luxemburg. Wanneer de uitslag van deze referenda uitsluitend zou afhangen van de vraag of het nationale machtsaandeel toedien wel afneemt ten opzichte van de machtsverdeling onder de Nice-regels, dan zou de grondwet in de helft van deze landen worden verworpen (Spanje, Nederland, Portugal, België, Tsjechië en Zweden). De uitslag van de diverse referenda hangt echter ook af van de waarde die de bevolking hecht aan het onderdeel waarop de grondwet de grootste verbetering teweeg zal brengen: de besluitvaardigheid van de EU.

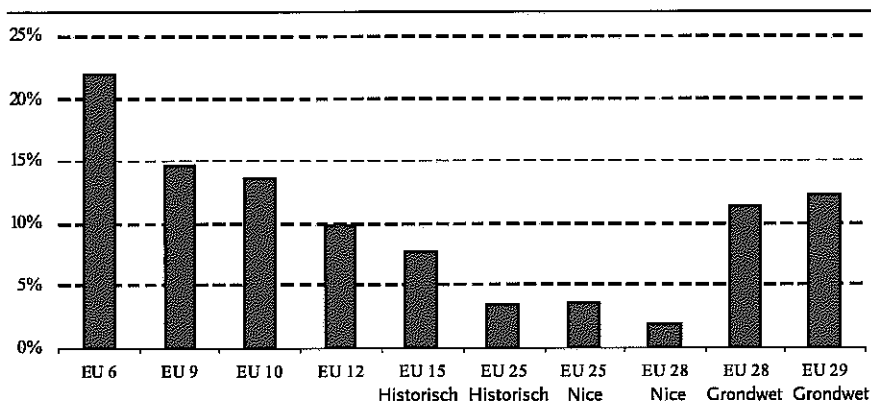
3 Besluitvaardigheid van de Raad

Zowel het Verdrag van Nice als de Europese Grondwet hadden als voornaamste doel de besluitvaardigheid van de Raad te waarborgen met het oog op de uitbreiding van de EU. Om te beoordelen in hoeverre dit doel is gehaald, is de 'kans van aanname' van een willekeurig voorstel de beste en meest gebruikelijke maatstaf. De kans van aanname wordt berekend als het aantal mogelijke 'winnende coalities' (dus de groepen landen die een Commissievoorstel kunnen aannemen) in procenten van het totale aantal mogelijke coalities. Net als de Banzhaf index heeft ook deze statistische maatstaf zijn tekortkomingen. Zo voorziet de Grondwet in een substantiële toename van het aantal onderwerpen waarover bij gekwalificeerde meerderheid in plaats van unanimiteit zal worden beslist, maar deze overduidelijke toename van besluitvaardigheid wordt niet meegenomen in de kans van aanname maatstaf. Daarnaast zegt het *niveau* van de maatstaf weinig over het daadwerkelijke aandeel aangenomen voorstellen, omdat de Commissie vrijwel uitsluitend nieuwe wetgeving voorstelt waarvan ze de kans groot acht dat deze het haalt. Ondanks deze terechte kritiekpunten is de kans van aanname de enige maatstaf om te helpen beoordelen in hoeverre de regeringsleiders erin zijn geslaagd de besluit-

vaardigheid van de EU op peil te houden gegeven de uitbreiding, zoals zij zichzelf hadden voorgenomen (Baldwin e.a. 2001, 17).⁵ Voor deze beoordeling is met name de *bewegingsrichting* van de maatstaf relevant. Figuur 4 geeft daartoe de kans van aannahme voor de verschillende regimes. Om deze in perspectief te plaatsen, is ook de historische ontwikkeling van deze besluitvaardigheidsmaatstaf opgenomen.

Figuur 4 Besluitvaardigheid onder de verschillende regimes

Aantal winnende coalities in procenten van het aantal mogelijke coalities



De besluitvaardigheid van de Raad is volgens deze maatstaf gestaag gedaald sinds de oprichting van de EEG in 1957 (EU6 in figuur 4), onder invloed van de opeenvolgende uitbreidingen.⁶ De meest recente uitbreiding naar het oosten betekent onder de historische regels (het overgangsregime) een forse verdere afname van de besluitvaardigheid. Het Verdrag van Nice verbetert niets aan deze situatie en heeft haar doel wat dat betreft dus volledig gemist. Na de toetreding van Bulgarije, Roemenië en Kroatië

5 Volgens deze studie exact geformuleerd als 'The weighting system should not make it more difficult for a decision to be taken within the Council'.

6 In 1973 traden Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk toe (EU9), gevolgd door Griekenland in 1981 (EU10), Spanje en Portugal in 1986 (EU12) en Finland, Oostenrijk en Zweden in 1995 (EU15).

zal de besluitvaardigheid onder het Verdrag van Nice zelfs dalen tot circa 2%, tegenover 22% in de oorspronkelijke EU6 en 8% in de EU15. De regeringsleiders hebben het falen van Nice onderkend en vervolgens hersteld in de Europese Grondwet: de besluitvaardigheid neemt ineens toe tot ruim 11% en stijgt na de toetreding van Turkije door naar 12%.⁷ Daarmee is de besluitvaardigheid ongeveer terug op het niveau van de jaren tachtig, nog ongerekend de toename van het aantal onderwerpen waarover onder de grondwet met gekwalificeerde meerderheid kan worden beslist.⁸ De doelstelling om de besluitvaardigheid van de EU op peil te houden is daarmee ruimschoots gehaald. Het probleem is echter dat de EU nog ten minste vijf jaar zit opgescheept met het Verdrag van Nice, terwijl die vijf jaar juist cruciaal zijn voor een goede start van de uitgebreide unie.

Is de stijging van de besluitvaardigheid onder de grondwet per definitie een goede zaak? Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet inzichtelijk worden gemaakt wat deze resultaten drijft. De belangrijkste reden voor de toename van de besluitvaardigheid is de versoepeling van de meerderheidsregels ten opzichte van het Verdrag van Nice, als gevolg van het wegvallen van het stemmen criterium. Deze versoepeling vergroot de absolute invloed van alle landen, omdat alle landen dan vaker een beslissende stem zullen hebben dan bij de stringente meerderheidsregels van Nice.⁹ De tweede reden voor de grotere besluitvaardigheid onder de grondwet is de toegenomen con-

7 De stijging van de besluitvaardigheid door de toetreding van Turkije legt meteen de vinger op de zwakke plek van deze maatstaf: het is twijfelachtig of de toetreding van een in veel opzichten van de EU afwijkend land als Turkije de besluitvaardigheid daadwerkelijk zal vergroten, maar met dergelijke zaken houdt de maatstaf geen rekening.

8 Overigens zou het oorspronkelijke voorstel van de conventie (waarin een gekwalificeerde meerderheid wordt gevormd door een meerderheid van de lidstaten, die samen meer dan 60% van de bevolking vertegenwoordigt) de besluitvaardigheid hebben verhoogd tot het niveau van de oorspronkelijke EU-6.

9 Absolute invloed is de *a-priori* kans dat een land zich in de positie bevindt waarin het de balans bij een beslissing kan doen omslaan. De eerder besproken genormaliseerde Banzhaf index zet dit om in *machtsaandelen*. In tegenstelling tot deze relatieve macht telt de absolute macht van de lidstaten niet per definitie op tot 100%, maar stijgt fors als gevolg van de grondwet.

centratie van de macht bij de grote landen. Extreem gesteld zou een dictatuur van één land de besluitvaardigheid van de EU enorm doen stijgen, maar dit zou natuurlijk niet in het belang zijn van de andere landen, die dan niets meer te zeggen hebben. Al met al komt het erop neer dat de invloed van alle landen toeneemt door de grondwet, maar die van de grote landen het meest (daarom stijgt van de grote landen het machtsaandeel). Daarbij is van belang te beseffen dat de oude machtsverdeling een minder goede afspiegeling was van de relatieve bevolkingsomvang van de lidstaten dan de nieuwe machtsverdeling – de grondwet vergroot zodoende niet alleen de slagvaardigheid, maar ook de democratische legitimiteit van het Europese besluitvormingsproces.

4 Blokkerende coalities

Een andere manier om de besluitvaardigheid te beoordelen, is te kijken naar blokkerende coalities. Dit zijn groepen landen die de besluitvorming in de Raad kunnen tegenhouden, omdat ze op ten minste één van de besluitvormingscriteria kunnen voorkomen dat een meerderheid wordt gevormd. Onder het Verdrag van Nice bijvoorbeeld, kan een groep tegenstemmende landen die meer dan 38% van de bevolking vertegenwoordigt besluiten blokkeren, omdat de voorstanders dan niet meer kunnen voldoen aan de eis dat ze minimaal 62% van de bevolking moeten vertegenwoordigen. Hieronder wordt voor vier groepen mogelijk 'belanghebbende' landen bekeken in hoeverre deze in de verschillende regimes een blokkerende coalitie kunnen vormen in de Raad. Aangezien voor verdragswijzigingen en voor de vaststelling van het EU-budget unanimiteit noodzakelijk is, zegt deze analyse op zich niets over de moeilijkheid van het doorvoeren van fundamentele wijzigingen in het EU-beleid. Elk individueel land kan daarbij een 'blokkerende coalitie' vormen, zodat elke uitbreiding van het aantal lidstaten dergelijke Verdragswijzigingen moeilijker maakt. De analyse van blokkerende coalities maakt wel inzichtelijk in hoeverre de – vaak minstens zo belangrijke – invulling van EU-beleid in de Raad kan worden beïnvloed (danwel gefrustreerd) door de belanghebbende landen.

'Arme-landen'-coalitie. Een arm land wordt hier gedefinieerd als een land waarvan het inkomen per hoofd van de bevolking minder is dan 75% van het gemiddelde van de EU. Deze inkomensgrens is gekozen omdat deze ook geldt voor de toegang van Europese regio's tot de EU-structuurfondsen. Ook wordt rekening gehouden met gevestigde belangen, door de landen die arm zijn (en dus relatief veel EU-structuurfondsen ontvangen) in één regime, ook in het volgende regime tot de 'arme landen' te rekenen, zelfs als ze dat op basis van de 75% definitie niet meer zijn. Op deze manier te werk gaand blijken de arme landen in de EU15 (Spanje, Griekenland en Portugal) geen blokkerende coalitie te kunnen vormen. Met de forse toename van het aantal arme landen als gevolg van de recente uitbreiding kunnen ze dit in alle overige regimes wel.

'Grote-landen'-coalitie. De grootste drie landen (Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) kunnen in de EU15 en onder het Verdrag van Nice een blokkerende coalitie vormen, met een korte inperking van hun macht in de tussenliggende zes maanden (historisch overgangsregime). Bij de inwerkingtreding van de Europese Grondwet is hun blokkerende macht definitief voorbij. De Grondwet heeft immers als extra criterium toegevoegd dat een blokkerende coalitie uit ten minste vier lidstaten moet bestaan. Zonder deze toevoeging zouden drie van de vier grootste landen samen op basis van het bevolkingscriterium een blokkerende coalitie hebben kunnen vormen. Overigens kunnen de vier grootste landen onder alle hier bekeken regimes besluiten in de Raad blokkeren.

'Landbouw'-coalitie. Tot de landbouw-coalitie worden de landen gerekend die bovengemiddeld (zullen) profiteren van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Volgens informatie van de Europese Commissie (2002) zijn dit vijf EU15-landen (Frankrijk, Spanje, Griekenland, Denemarken en Ierland), acht nieuwe lidstaten (Polen, Tsjechië, Hongarije, Slowakije, de drie Baltische staten en Cyprus) en de vier toekomstige toetreders. Aangezien de vijf EU15-landen al een blokkerende coalitie konden vormen onder het historische regime, mag het duidelijk zijn dat de landbouw-coalitie na de uitbreiding in de regimes een zeer ruime blokkerende coalitie kan vormen.

'Anti-SGP-sancties'-coalitie. Als laatste wordt hier een coalitie bestudeerd die tegen het opleggen van de sancties in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zal zijn. Het SGP voorziet in de mogelijkheid financiële sancties op te leggen aan een lidstaat met een excessief begrotingstekort, die dit tekort niet binnen de afgesproken tijd weer beneden de 3% brengt. De 'anti-SGP-sancties'-coalitie is een geval apart, omdat er andere besluitvormingsregels en dus andere blokkadegrenzen voor gelden. Ten eerste mogen alleen de eurogebiedlanden, zonder het land in kwestie, meestemmen (de sanctiemogelijkheid geldt ook alleen voor eurogebiedlanden). Ten tweede is de meerderheidsregel anders, namelijk ten minste tweederde deel van de stemmen, ongerekend het land in kwestie, onder zowel de historische regimes als onder het Verdrag van Nice. Onder de grondwet geldt dat ten minste 55% van de lidstaten moet vóórstemmen en dat deze ten minste 65% van de bevolking moet vertegenwoordigen, wederom ongerekend het land in kwestie. Als extra voorwaarde geldt dat een blokkerende minderheid moet bestaan uit minimaal drie lidstaten.

De coalitie van landen die (waarschijnlijk) tegen het instellen van sancties is, is gebaseerd op de tegenstemmers in de Raad in november 2003, toen over het opleggen van sancties aan Frankrijk en Duitsland werd besloten. De coalitie bestaat uit Duitsland, Frankrijk, Italië, Portugal, Ierland en Luxemburg. Deze groep landen, minus een willekeurig land, vormt onder alle regimes een blokkerende coalitie. Ook wanneer wordt verondersteld dat Ierland en Luxemburg, die per slot van rekening zelf geen buitensporige tekorten hebben, zich de volgende keer bij de voorstemmers voegen, blijft gelden dat de overige vier landen, minus een willekeurig land, een blokkerende coalitie kunnen vormen onder alle regimes. Dit verandert zelfs niet wanneer de vermoedelijk snelste euro-invoerders onder de nieuwe lidstaten – de ERM II-deelnemers Estland, Litouwen en Slovenië – tot de vóórstemmende eurogebiedlanden worden gerekend. Met andere woorden: het lijkt onwaarschijnlijk dat de sancties van het Pact ooit zullen worden opgelegd, zolang de grote landen zich daartegen blijven verzetten.

5 Conclusie

Dit artikel schetst een aantal implicaties van de Verdragswijzigingen en de uitbreidingen van de EU. Zo moet Europa de cruciale (vijf) startjaren van de uitgebreide Unie doorkomen met de zeer lage besluitvaardigheid onder het Verdrag van Nice, maar zal de Europese Grondwet de besluitvaardigheid van de EU vervolgens doen stijgen tot ver boven het niveau van de EU15. Van deze hogere besluitvaardigheid profiteren alle landen, maar de grote landen het meest. Het machtsaandeel van de grote landen stijgt dan ook door de Verdragswijzigingen en Duitsland wordt het machtigste land van de EU – in ieder geval tot de toetreding van Turkije. Of de institutionele hervormingen de Europeanen daadwerkelijk dichter bij hun ‘gezamenlijke bestemming’ zullen brengen – zoals het vijftig jaar oude Verdrag ter oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal het formuleert – wordt daarmee meer en meer afhankelijk van de Europegezindheid van de grote landen.

Auteur

Silvie Verkaart is werkzaam bij de divisie Monetair en economisch beleid van de Nederlandsche Bank. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. E-mail: s.a.m.verkaart@dnb.nl
Met dank aan Henk van Kerkhoff voor de berekeningen.

Literatuur

- Alesina, A., I. Angeloni, L. Schuknecht (2001) *What does the European Union do?*, NBER, *Working Paper* 8647, Cambridge MA.
- Baldwin, R., E. Berglöf, F. Giavazzi, M. Widgrén (2001) *Nice Try. Should the Treaty of Nice be Ratified?*, CEPR Monitoring European Integration II, Londen.
- Baldwin, R., C. Wyplosz (2004) *The Economics of European Integration*, Berkshire, UK: McGraw-Hill Education.

- Baldwin, R., M. Widgrén (2004) Council voting in the Constitutional Treaty: Devil in the details, <http://www.cepr.org/content/en/articles/showarticle.php?ArticleID=10>.
- Europese Commissie (2002) *Analysis of the Impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEECs*, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/ceecimpact/fullrep_en.pdf.
- Europese Commissie (1999) *Economic and Monetary Union: Compilation of Community Legislation*, Office for Official Publications of the European Communities.
- Felsenthal, D.S., M. Machover (1998) *The measurement of Voting Power: Theory and Practice, Problems and Paradoxes*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Felsenthal D.S., M. Machover (2004) Analysis of QM Rule Adopted by the EU Inter-Governmental Conference, <http://www.lse.ac.uk/collections/VPP/VPPpdf/QMRule040618.pdf>.
- Heinemann, F. (2002) The political economy of EU enlargement and the Treaty of Nice, *European Journal of Political Economy*, 19(1), 17-31.
- Schulz, H., T. König (2000) Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union, *American Journal of Political Science*, 44(4), 653-666.
- Zyczkowski, K., W. Słomczyński (2004) Voting in the European Union: The square root system of Penrose and a critical point, <http://www.arxiv.org/abs/cond-mat/0405396>.