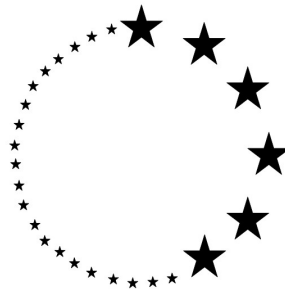




**Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen**

**David versus Goliath**  
**Over de breuklijn tussen grote en kleine EU-lidstaten**



**Maarten Vanhaverbeke**

**Masterproef EU-Studies**

wetenschappelijke verhandeling  
aantal woorden: 23.412

**Promotor: Prof. Dr. Hendrik Vos**

**Commissarissen: Drs. Liesbeth Taverniers & Drs. Edith Vanden Brande**

**Academiejaar 2007-2008**

---

## Dankwoord

Langs deze weg zou ik iedereen willen bedanken die in min of meerdere mate heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van mijn masterproef. Allereerst gaat mijn dank uit naar mijn promotor Prof. Dr. Hendrik Vos voor de raad die hij mij heeft verleend gedurende mijn onderzoek. Daarnaast wil ik ook alle personen bedanken die mij – ook deze keer – moreel hebben gesteund. Mijn speciale dank gaat hierbij uit naar mijn vriendin Veerle die al mijn verzuchtingen heeft moeten aanhoren de voorbije maanden. Zonder haar steun had ik dit werk niet kunnen volbrengen. Ook mijn ouders wil ik bedanken om mij de kans te geven na mijn opleiding Geschiedenis nog de Master EU-Studies te volgen. Het zijn twee verrijkende jaren geweest. Na een verhandeling over het Nederlandse VOC-bewind op het Indonesische eiland Ambon in 1732, schreef ik er nu een over de breuklijn tussen kleine en grote lidstaten in de Europese Unie. Een wereld van verschil, maar daarom niet minder boeiend.

## Inhoud

Dankwoord	i
Inhoud	ii
Lijst van Tabellen & Figuren	iv
Abstract	v
<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2 Een definiëring van kleine en grote lidstaten</b>	<b>3</b>
<b>3 Ongefundeerde beweringen over het al dan niet bestaan van een breuklijn</b>	<b>7</b>
3.1 Wel een breuklijn...	7
3.2 ...of toch niet	7
3.3 Deelbesluit: Waar zijn de bewijzen?	9
<b>4 Een institutionele breuklijn tussen Klein en Groot?</b>	<b>10</b>
4.1 Een democratisch dilemma: Gelijkheid of Proportionaliteit	10
4.2 De Grote Uitbreiding en het Lilliputsyndroom: De kleine lidstaten rukken op!	11
4.3 Klein versus Groot in Amsterdam en Nice	13
4.3.1 <i>Geen akkoord in Amsterdam</i>	13
4.3.2 <i>Dan toch een hervorming van de stemmenweging in Nice</i>	16
4.4 De Conventie: De ultieme clash tussen Klein en Groot?	18
4.5 Deelbesluit	22
4.5.1 <i>Naar een steeds proportioneeler systeem</i>	22
4.5.2 <i>Een institutionele breuklijn tussen Klein en Groot</i>	23
<b>5 Concrete bewijzen binnen de Raad van Ministers</b>	<b>24</b>
5.1 De Raad: Intergouvernementele instelling bij uitstek	24
5.2 Analyse van stemmingen in de Raad	26
5.2.1 <i>Bronnenmateriaal</i>	26
5.2.2 <i>Stemmingen tussen 1994 en 2006</i>	27
a) <i>Algemene resultaten</i>	27
b) <i>Coalitepatronen: Klein versus Groot?</i>	30

---

5.2.3	<i>Stemmingen in 2007</i>	37
	a) <i>Bronnenmateriaal en ordening van de data</i>	37
	b) <i>Algemene resultaten</i>	38
	c) <i>Coalitepatronen: Klein versus Groot?</i>	41
5.2.4	<i>Tekortkomingen van roll call data</i>	43
<b>5.3</b>	<b>Ter aanvulling: Onderzoek aan de hand van <i>ex ante</i> data</b>	<b>45</b>
<b>5.4</b>	<b>Een zijsprongetje: Beslissen bij consensus: Eendracht maakt macht?</b>	<b>49</b>
<b>5.5</b>	<b>Deelbesluit</b>	<b>50</b>
	5.5.1 <i>Eenheid in verscheidenheid in praktijk gebracht?</i>	50
	5.5.2 <i>David en Goliath, twee goede vrienden?</i>	50
<b>6</b>	<b>Besluit</b>	<b>52</b>
	<b>Bibliografie</b>	<b>54</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>57</b>
	<b>Bijlage 1.</b> <i>Stemmenweging en meerderheidsbepalingen in de Raad doorheen de jaren</i>	57
	<b>Bijlage 2.</b> <i>Wetgevingsbesluiten en niet-wetgevingsbesluiten van de Raad in 2007</i>	58

---

## Lijst van Tabellen & Figuren

### Tabellen

Tabel 1.	Gecontesteerde definitieve wetgevingsbesluiten en andere besluiten in 2007 t.o.v. de EU25-periode	39
Tabel 2.	Grootte van de contesterende coalities in 2007 t.o.v. de EU25-periode	41
Tabel 3.	Stemmingen in de Raad in 2007, zonder de <i>singletons</i> en gerangschikt naar grootte van de contesterende coalities	42

### Figuren

Figuur 1.	Bevolking van de EU-lidstaten (januari 2008)	5
Figuur 2.	Stemmenweging in de Raad	25
Figuur 3.	Dendogram: Clusteranalyse door Hayes-Renshaw e.a. van de tegenstemmen en onthoudingen tussen 1998 en 2004, <i>singletons</i> niet meegerekend	33
Figuur 4.	Tweedimensionaal ruimtelijk <i>roll call</i> model van coalities in de Raad in de EU25-periode door Hagemann en De Clerck-Sachsse	35
Figuur 5.	Tweedimensionaal ruimtelijk <i>roll call</i> model van coalities in de Raad in de EU25-periode door Mattila	35
Figuur 6.	Onthoudingen en tegenstemmen per lidstaat in 2007	40
Figuur 7.	Tweedimensionaal ruimtelijk model van de beleidsvoorkeuren van de lidstaten in de Raad op basis van de DEU-data door Thomson e.a.	47

## Abstract

Eén van de vele manieren om de Europese besluitvorming te analyseren, is aan de hand van zogenaamde breuklijnen of conflictassen tussen groepen van EU-lidstaten. In deze verhandeling gaan we na of er in de Europese Unie al dan niet sprake is van een breuklijn tussen de kleine en grote lidstaten. Aan de hand van een overzicht van de posities van Klein en Groot in de discussies omtrent institutionele hervormingen in Amsterdam, Nice en de Conventie, tonen we aan dat er sprake is van een institutionele breuklijn tussen de kleine en grote lidstaten. In de dagdagelijkse Europese besluitvorming is er echter geen sprake van enig coalitiepatroon van Klein versus Groot. Dit blijkt uit onze bespreking van verscheidene kwantitatieve analyses van stemmingen in de Raad van Ministers voor de periode 1994-2006. Ook ons eigen onderzoek naar de stemmingen in de Raad voor 2007 bevestigt dit. De kleine lidstaten blijken het in de Raad niet fundamenteel oneens te zijn met de grote lidstaten en de coalities wisselen naargelang het voorstel. Ook de kwalitatieve onderzoeken naar de beleidsvoorkeuren van de lidstaten bevestigen dit. Het denken in termen van Klein versus Groot is dus – op Europees niveau – irrelevant. De grootte van een lidstaat is bij Europese besluitvorming geen decisieve factor in de coalitievorming tussen de lidstaten.

## 1 Inleiding

Eén van de vele manieren om de Europese besluitvorming te analyseren, is aan de hand van zogenaamde breuklijnen of conflictassen tussen groepen van EU-lidstaten onderling. Zo spreekt men niet enkel van een breuklijn tussen kleine en grote EU-lidstaten, maar ook tussen links en rechts, Noord en Zuid, intergouvernementalisten en federalisten, netto-betalers en netto-ontvangers, arm en rijk,... Breuklijnen liggen aan de basis van coalitievorming tussen de lidstaten. Lidstaten met gelijkaardige belangen die voortvloeien uit gemeenschappelijke kenmerken (zoals het gegeven dat men een kleine of grote lidstaat is), zullen coalities vormen om deze belangen te verdedigen. Aan de oorsprong van een breuklijn tussen EU-lidstaten liggen dus botsende belangen, die ervoor zorgen dat groeperingen van lidstaten met gemeenschappelijke belangen telkenmale recht tegenover elkaar komen te staan.

In deze verhandeling willen we dieper ingaan op de al dan niet bestaande breuklijn tussen kleine en grote EU-lidstaten, waarvan in de literatuur al eens melding wordt gemaakt. Het is hierbij niet de bedoeling te starten vanuit een welbepaalde hypothese omtrent deze breuklijn. Het zou wel mogelijk zijn om op basis van de gemeenschappelijke kenmerken van de kleine lidstaten, te poneren dat er in de Unie een breuklijn bestaat tussen Klein en Groot. Zo zou men vanuit het gegeven dat kleine lidstaten eerder een open economie hebben, bijvoorbeeld kunnen argumenteren dat hun economische belangen fundamenteel verschillen van die van de grote lidstaten en dat er dus sprake is van een Klein-Groot breuklijn. Een dergelijke hypothese zou echter voorbijgaan aan de inherente verschillen tussen kleine en grote lidstaten onderling en aan de gelijkenissen tussen bepaalde kleine en grote lidstaten. Op basis hiervan zou men evengoed de hypothese naar voor kunnen schuiven dat er geen sprake is van een breuklijn tussen Klein en Groot, daar het hier heterogene groepen van lidstaten met verschillende belangen betreft. De vraag is dus wat de doorslag geeft: de gelijkenissen of de verschillen tussen de kleine en grote lidstaten onderling?

Vandaar dat we in deze verhandeling met een onbevooroordeelde blik willen vertrekken vanuit de volgende onderzoeksvraag: *is er in de Europese Unie ja dan nee een breuklijn tussen de kleine en grote lidstaten merkbaar?* Of anders gezegd: zien we in het gedrag van de EU-lidstaten dat de kleine en grote lidstaten het fundamenteel oneens zijn met elkaar? Is er in de Europese besluitvorming een coalitiepatroon merkbaar van Klein versus Groot? Of blijkt het juist dat de kleine en grote lidstaten het goed met elkaar kunnen vinden en dat het eventuele andere breuklijnen zijn die de EU-lidstaten uiteen drijven? Het gegeven dat de huidige Unie er één is van hoofdzakelijk kleine lidstaten, maakt dat onze vraagstelling omtrent het bestaan van de breuklijn Klein-Groot niet onbelangrijk is. De

---

uitbreiding van 2004 zou in dit opzicht wel eens grote gevolgen met zich kunnen hebben meegebracht.

Om na te gaan of er sprake is van een breuklijn Klein-Groot in de Unie, moeten we vanzelfsprekend eerst bepalen wat we precies onder een kleine of grote lidstaat verstaan. In hoofdstuk twee zullen we aan de hand van enkele omschrijvingen uit de literatuur tot een definiëring van kleine en grote staten trachten te komen. Het daaropvolgende hoofdstuk bespreekt kort de gangbare visies in de literatuur over het al dan niet bestaan van een breuklijn tussen de kleine en grote lidstaten. Sommige auteurs wijzen op een tegenstelling tussen Klein en Groot, die telkenmale zou opduiken bij de institutionele hervormingen. Hoofdstuk vier zal dan ook handelen over deze zogenaamde institutionele breuklijn. Hierin zullen we een beeld trachten te schetsen van de institutionele hervormingen sinds het Verdrag van Amsterdam, dit vanuit het perspectief van de strijd tussen Klein en Groot. In het vijfde hoofdstuk zullen we trachten na te gaan of er in het dagdagelijks beleid van de Unie sprake is van een breuklijn tussen de kleine en grote lidstaten. We zullen meer bepaald op zoek gaan naar concrete bewijzen in de Raad van Ministers. Aan de hand van gegevens over stemmingen in de Raad, kan men nagaan of er bij deze stemmingen min of meer vaste coalitiepatronen tussen bepaalde groepen van lidstaten opduiken. Aangezien de stemmingsgegevens vóór 1994 niet openbaar zijn, kan men dit slechts nagaan voor de jaren hierna. Voor de periode 1994-2006 zijn er verscheidene analyses van deze data beschikbaar. Aan de hand van deze literatuur over coalitiepatronen bij stemmingen in de Raad, willen we nagaan of de breuklijn Klein-Groot reëel is. Ter volledigheid, hebben we zelf een klein onderzoek gedaan naar de stemmingen in de Raad voor 2007. Vervolgens zullen we deze data trachten te vergelijken met die voor de periode 1994-2006 en te onderzoeken op enige coalitievorming van Klein versus Groot. Ter aanvulling van deze kwantitatieve analyse van de lidstatenposities in de Raad voor de periode 1994-2007, zullen we in dit hoofdstuk tot slot ook een blik werpen op de resultaten van enkele kwalitatieve analyses. In het laatste hoofdstuk zullen we vervolgens trachten een besluit te formuleren omtrent het al dan niet bestaan van enige breuklijn tussen kleine en grote lidstaten.



## 2 Een definiëring van kleine en grote lidstaten

“The concept of small states and its applicability continues to be contested in the analysis of European and international relations. On the one hand the concept is used quite often in theoretical discussions and empirical analyses as well as in the political debates over the future of Europe. On the other hand there is no agreement on how we should define a small state...” (Wivel, 2004, p. 3).

Alvorens we kunnen spreken over een eventuele breuklijn tussen kleine en grote EU-lidstaten, moeten we eerst een fundamentele vraag beantwoorden: wat is nu precies een kleine of grote staat? Zoals met zoveel concepten in de politieke wetenschappen, bestaat hier weinig consensus over. Verscheidene auteurs gebruiken, naargelang de toepasbaarheid op hun eigen onderzoek, andere definities. Het is hier zeker niet de plaats om al te diep in te gaan op deze omvangrijke conceptuele discussie, hierover alleen al zou men immers een hele verhandeling kunnen vullen. Aan de hand van enkele omschrijvingen willen we tot een eigen definiëring komen.

Eerst en vooral moeten we opmerken dat “kleinheid” en “grootheid” comparatieve concepten zijn: de categorisering van een staat als zijnde klein of groot, is enkel zinnig in relatie tot respectievelijk grote en kleine staten (Goetschel, 1998, p. 14; Neumann & Gstöhl, 2006, p. 6;). In de literatuur treffen we zowel een kwantitatieve als kwalitatieve manier aan om een staat te definiëren als zijnde klein of groot.

De meeste auteurs gebruiken objectief meetbare criteria waarbij kleine en grote staten worden gedefinieerd in termen van het bezit van structurele machtsbronnen, zoals bevolkingsaantal, economie (BBP), militaire capaciteit en grondgebied (Thorhallsson, 2000, p. 3; Lee, 2006, p. 32). Hierbij wordt het bevolkingsaantal meestal als het belangrijkste criterium beschouwd. In een dergelijke kwantitatieve benadering stelt men dan een grens qua bevolkingsaantal, om zo staten op te delen in klein, groot en soms ook middelgroot en micro-staten. Een concept dat vaak gebruikt wordt om kleine lidstaten te definiëren aan de hand van kwantitatieve criteria, is *vulnerability*. Zo stelt Pace (2000, p. 109) dat *vulnerability* op zowel politiek, economisch als strategisch vlak datgene is wat kleine staten onderscheidt van grote.

Andere auteurs zijn echter van mening dat men de veronderstelling dat er objectieve criteria bestaan om kleine en grote staten te definiëren, moet verlaten. Zo stelt Theunis (1999, p. 157) intuïtie voorop als leidraad: intuïtief zouden we namelijk vrij goed in staat zijn om een onderscheid te maken tussen kleine en grote staten. Ook Wivel (2004, pp. 3-4) bekritiseert de classificaties op basis van kwantitatieve criteria. Hij stelt zich meer bepaald de vraag waar de grens tussen grote en een kleine staten dan precies moet getrokken worden en dan vooral hoe deze kan verantwoord

worden. Wivel focust daarom niet op het bezit van macht, maar op de uitoefening ervan in een specifieke spatio-temporele context. Deze benadrukking van de context is eigen aan auteurs die een kwalitatieve benadering hanteren (Lee, 2006, p. 32). Zo onderscheidt Goetschel (1998, p. 16) naast structurele machtsbronnen, ook *bargaining power* die een compensatie kan vormen voor de kwantitatieve zwakte van kleine staten. Perceptie speelt ook een belangrijke rol in de kwalitatieve benaderingen: om klein te zijn, moet een staat zichzelf ook als dusdanig percipiëren (Rothstein, 1968, p. 21).

Thorhallsson (2006) doet ambitieuze poging om beide hierboven aangehaalde benaderingen te combineren. Dit met als doel niet enkel tot een definitie van kleine en grote staten te komen, maar ook een onderbouwd theoretisch conceptueel kader te ontwikkelen aan de hand waarvan men kan bepalen of een staat klein, dan wel groot is. Over de vier hierboven aangehaalde criteria die traditioneel gebruikt worden in kwantitatieve benaderingen, schrijft hij het volgende:

“These four traditional variables may well have been suited to describing the size of states in the old international system: where military capacity was the key to the survival of states; manpower for military purposes was highly important; the size of the economy was a basis for building up the militia; and states attaches importance to concrete territorial gains. This is the description of the old Europe. The new Europe is built on a different foundation.” (Thorhallsson, 2006, p. 12).

Dit betekent echter niet dat deze criteria niet meer belangrijk zijn. Maar een definitie die enkel deze met deze variabelen rekening zou houden, zou de hedendaagse realiteit geweld aan doen. In de huidige internationale structuur (of Europese structuur) moet men ook andere “nieuwe” – zijnde kwalitatieve – variabelen in ogenschouw nemen, zoals bijvoorbeeld administratieve en diplomatieke capaciteiten of de bij de politieke elite heersende perceptie (Thorhallsson, 2006, p. 14). Thorhallsson ontwikkelde zo een conceptueel framework met zes categorieën, welke betrekking hebben op de grootte van een lidstaat. Ten eerste is de *fixed size* van een staat van belang, zijnde de vastliggende kenmerken van staten. Het betreft hier meer bepaald het bevolkingsaantal<sup>1</sup> en het grondgebied van een staat. Ten tweede onderscheidt hij *sovereignty size*. Hierbij zijn drie vragen van belang. Kan de staat in kwestie instaan voor een effectieve soevereiniteit over zijn grondgebied? En is men capabel om een minimale staatsstructuur en een minimale aanwezigheid op het internationale niveau te onderhouden? De derde categorie betreft de *political size*: de militaire en administratieve capaciteit van een staat en de graad van cohesie. Dit laatste betreft de vraag in welke mate een staat erin slaagt om met één stem te spreken op het internationale (EU-)niveau.<sup>2</sup> Ten vierde is er de *economic size* van

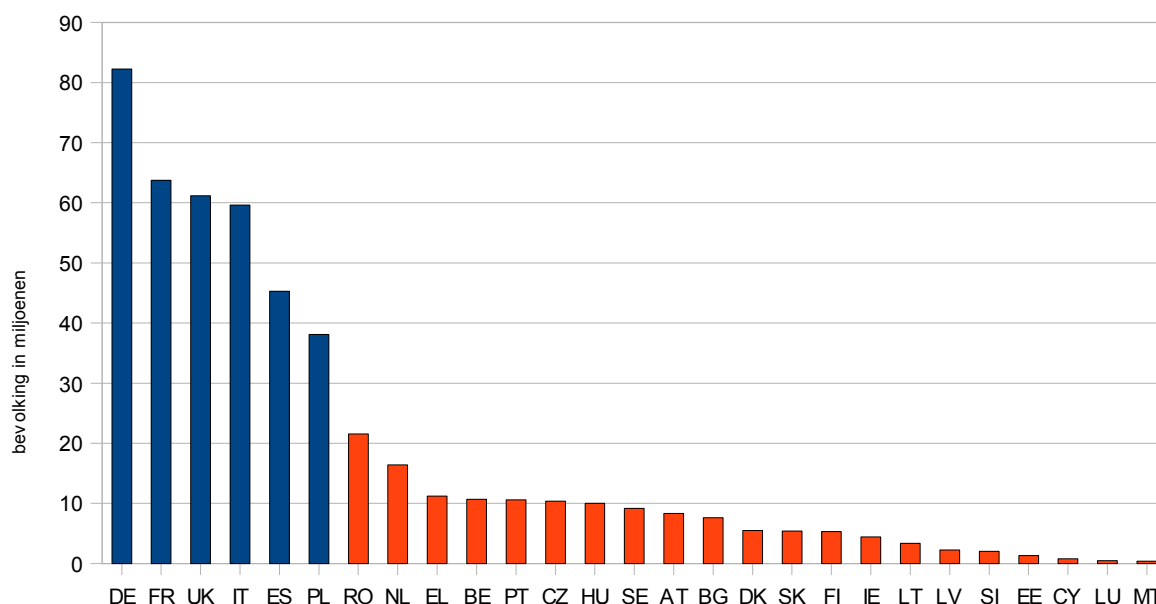
<sup>1</sup> De bevolking van staten is relatief constant: er is sprake van een vrij consistente aangroei of afname, een enorme groei van de bevolking of massa-emigraties zijn zeer uitzonderlijke fenomenen (Thorhallsson, 2006, p.16).

<sup>2</sup> Zo is het in het federale België niet gemakkelijk om tot één duidelijke stem te komen, waardoor het voor België

een staat, die bepaald wordt door het BBP, de grootte van de markt en het succes van het gevoerde economisch beleid.<sup>3</sup> Als vijfde categorie onderscheidt Thorhallsson *perceptual size* of de visie van zowel binnenlandse als buitenlandse actoren betreffende de grootte van een staat. Tot slot is ook de *preference size* van belang. Het betreft hier de ambities en prioriteiten van de regerende elite en hun ideeën over het internationaal systeem. Op basis van deze zes categorieën kan men dus bepalen men of een (EU-lid)staat als klein of groot kan beschouwen.

Opmerkelijk is dat zowel Thorhallsson als de daarvoor aangehaalde auteurs, die elk vanuit een andere invalshoek werken, aan het eind van het verhaal tot zo goed als dezelfde classificatie komen voor wat betreft de EU-lidstaten. Allen besluiten ze dat Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Spanje binnen de Unie de grote staten zijn. Sinds de uitbreiding van mei 2004 is er een zesde grote lidstaat bijgekomen: ook Polen wordt doorgaans beschouwd als een grote lidstaat. Het is overigens zo dat Polen zichzelf zeer duidelijk als één van de grote EU-lidstaten beschouwt en zich ook als dusdanig gedraagt sinds zijn toetreding tot de Unie. De recentelijke toewijzing aan Polen tijdens de Top van Lissabon (oktober 2007) van een permanente advocaat-generaal bij het Hof van Justitie – een voorrecht dat voordien slechts voor de vijf andere grote lidstaten weggelegd was – wijst er eveneens op dat Polen door de overige grote lidstaten erkend wordt als een grote lidstaat. De huidige Unie is er zodoende één van 6 grote en 21 kleine lidstaten.

**Figuur 1.** Bevolking van de EU-lidstaten (januari 2008) (Bron: Eurostat)



**Legende:** DE = Duitsland; FR = Frankrijk; UK = Verenigd Koninkrijk; IT = Italië; ES = Spanje; PL = Polen; RO = Roemenië; NL = Nederland; EL = Griekenland; BE = België; PT = Portugal; CZ = Tsjechië; HU = Hongarije; SE = Zweden; AT = Oostenrijk; BG = Bulgarije; DK = Denemarken; SK = Slowakije; FI = Finland; IE = Ierland; LT = Litouwen; LV = Letland; SI = Slovenië; EE = Estland; CY = Cyprus; LU = Luxemburg; MT = Malta.

reeds bij voorbaat moeilijker is om een belangrijke speler te zijn op EU-niveau (Thorhallsson, 2006, p. 21).

<sup>3</sup> Dit laatste is voornamelijk van toepassing op Derdewereldlanden.

---

Wat opvalt, is het gegeven dat de Grote Zes ook de zes grootste lidstaten zijn qua bevolkingsaantal (zie Figuur 1). Hoe men het ook draait of keert, het bevolkingsaantal van een staat blijft een zeer belangrijke indicator voor de grootte van een lidstaat. Dit hoeft, bekeken vanuit het democratische “één-inwoner-één-stem”-principe dat vervat zit in de Europese institutionele constructie (cf. infra), niet problematisch te zijn. Het bevolkingsaantal van een lidstaat is wel degelijk een zeer belangrijk gegeven. De Grote Zes representeren immers ongeveer drie vierden van de Europese bevolking en mogen dus met recht gecategoriseerd worden als grote lidstaten. Men dient te beseffen dat, indien er sprake zou zijn van een breuklijn tussen de kleine en grote EU-lidstaten, deze laatsten verre van een minderheidsstandpunt vertegenwoordigen, ook al zouden ze hierbij tegenover maar liefst 21 kleine lidstaten komen te staan.

### 3 Ongefundeerde beweringen over het al dan niet bestaan van een breuklijn

Het denken in termen van Klein versus Groot is vrij algemeen verspreid. De impliciete opvatting dat er een – potentiële – breuklijn zou bestaan tussen de kleine en grote lidstaten in de Unie, duikt dan ook regelmatig op. Wanneer we echter op zoek gaan naar auteurs die expliciet beweren dat er een breuklijn bestaat tussen de kleine en grote EU-lidstaten, dan blijken deze in de minderheid te zijn. Een meerderheid van de auteurs stelt immers dat er hoegenaamd geen sprake is van een dergelijke breuklijn. De stellige ontkenningen ervan, duiden echter op het feit dat de impliciete opvattingen betreffende een mogelijke Klein-Groot breuklijn wel sterk aanwezig zijn.

#### 3.1 Wel een breuklijn...

Tallberg (2007, p. 11) verwijst naar de breuklijn Klein-Groot als zijnde *a known divide* in de Europese besluitvorming. In een Amerikaanse *Congressional Research Report for Congress, The European Union: Questions and Answers* (Archick, 2006), waarin men kort tracht uit te leggen wat de Europese Unie nu precies inhoudt, staat te lezen dat “[a] classic divide in the EU falls along big versus small state lines” (Archick, 2006, p.6).

Toch zijn er opmerkelijk weinig auteurs die gewag maken van een Klein-Groot breuklijn in de Europese besluitvorming. Als we al dergelijke beweringen aantreffen, dan is het meestal vanuit Nederlandse hoek en vaak gelieerd aan de Benelux-samenwerking. Zo ziet voormalig EU-Commissaris Brinkhorst (2007) de Benelux-samenwerking als een belangrijke beschermer van de belangen van de kleine lidstaten. Ook bij Eppink (2004a, 2004b) vinden we eenzelfde visie terug:

“De uitdaging luidt als volgt: politieke samenwerking in de Benelux is moeilijk, maar niets doen leidt tot marginalisering. Coalities worden gevormd of gebroken in de groep van grote landen. De kleintjes zijn toeschouwers. [...] De Benelux moet [...] waken over de positie van de kleine lidstaten.” (Eppink, 2004a, s.p.).

Verder spreekt ook Bolkenstein (2003, p.3) – alweer een voormalige Nederlandse EU-Commissaris – van een Klein-Groot breuklijn en een “as der kleine landen”. Een as waarop België en Nederland zich volgens hem actiever zouden moeten bewegen.

#### 3.2 ...of toch niet

De overgrote meerderheid van de auteurs die onderzoek doen naar kleine en grote EU-lidstaten, zijn echter van mening dat er geen sprake is van een breuklijn tussen Klein en Groot. Ze beargumenteren dat noch de grote, noch de kleine lidstaten gemeenschappelijke belangen delen. Zo

stelt Hilf (1995, pp. 167-169) dat een typisch kenmerk van kleine lidstaten is, dat ze over één of twee prioritaire economische belangen beschikken. Nu is het is echter zo dat deze hoofdbelangen voor alle kleine lidstaten verschillend zijn. Vandaar dat er nauwelijks sprake is van coalitievorming van kleine lidstaten versus grote lidstaten. Volgens Meerts (1997, p. 468) hebben de grote lidstaten ook geen reden tot schrik: coalitievorming tussen de kleine lidstaten is gedoemd om te mislukken, juist vanwege hun zeer uiteenlopende economische oriëntaties.<sup>4</sup> Dezelfde argumenten treffen we aan bij Thorhallsson:

“...smaller states have very diverse economic interests in the EU as they specialize in different economic sectors. Also, their levels of economic development differ widely and their geographical location, for instance, determines their agricultural production. [...] As a result, smaller states do not form stable alliances in specific policy areas and in day-to-day policy-making.” (Thorhallsson, 2000, p. 42).

Hij toont aan dat de belangen van de kleine lidstaten in bijvoorbeeld het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het gemeenschappelijk visserijbeleid, het regionale beleid of de industriële sector sterk uiteen lopen.<sup>5</sup> Griekenland, Portugal en Ierland zijn bijvoorbeeld zeer afhankelijk van hun landbouwsector, terwijl landen zoals België en Nederland over zeer geïndustrialiseerde economieën beschikken. Ook op vlak van politieke ideologie kunnen de kleine lidstaten sterk van elkaar verschillen. Zo hecht Denemarken veel belang aan milieubeschermingswetgeving, terwijl Griekenland en Portugal hier sterk tegen gekant zijn. Samen met grote lidstaten Spanje en het Verenigd Koninkrijk verzetten zij zich tegen al te strenge milieuvorwaarden (Thorhallsson, 2000, p. 42). Moberg (2007, p. 5) wijst er zelfs op dat in de Raad van Ministers bepaalde kleine en grote lidstaten vaker bondgenoten zijn dan tegenstanders. Iets wat tien jaar geleden reeds werd opgemerkt door Zbinden (1998, p.226).

In een reactie op onder andere de visie van Brinkhorst op de Benelux als hoeder van de belangen van de kleine lidstaten (cf. supra) schrijven Vos en De Ridder (2007) het volgende:

“Kunnen degenen die het hebben over 'de' belangen van de kleine landen één voorbeeld geven van een concreet Europees dossier waar de kleine lidstaten botsen op een collectief front van grote lidstaten? Is er [ooit] ook maar één principiële of praktische beslissing genomen waarbij alle grote lidstaten een blok vormden tegen alle kleine lidstaten? Voor zover wij weten nooit. 'De' belangen van 'de' kleine landen bestaan immers niet, net zo min als de grote landen voorbestemd zijn om dezelfde belangen te delen.” (Vos & De Ridder, 2007, p. 530).

<sup>4</sup> Zelfs de Benelux-landen slagen er volgens Meerts maar moeizaam in één blok te vormen: “Even the Benelux countries seldom function successfully as a coalition. They would like to present a united institutional position in the decision-making process, but their different orientations on economic issues make a durable coalition illusory. It is often difficult to even put forth a successful Belgian policy, for example, because of the internal divisions between the Flemish and the Walloons.” (Meerts, 1997, p. 468).

<sup>5</sup> De voorbeelden die Thorhallsson aanhaalt, betreffen de EU15.

Volgens hen duiken er in de Europese besluitvorming talrijke breuklijnen op, welke gebaseerd zijn op culturele, geografische en vooral ideologische gronden (Vos & De Ridder, 2007, pp. 530-531). Van een breuklijn tussen Klein en Groot is echter hoegenaamd geen sprake. Ook volgens Antola (2001b, s.p.) zijn het eerder andere breuklijnen die van belang zijn: grootte van een staat is geen decisieve factor in de coalitievorming tussen lidstaten in de EU-besluitvorming. In iets mildere bewoordingen stelt Lee (2006, p. 184) dat “the actual factors dividing small against large countries lie not just in their size alone”.

Sommige van de hierboven aangehaalde auteurs wijzen echter wel op een strijd tussen kleine en grote lidstaten in institutionele kwesties, meer bepaald Hilf (1995, p. 169), Antola (2001a, s.p.) en Moberg (2007, p.5). Král, Brinar en Almer (2003) verwoorden het als volgt:

“...we cannot naturally assume that the positions taken by the smaller countries are the same on all of the issues (nor can this be assumed for the larger countries), [but] for those issues where there seem to be major disagreements – i.e. the institutional questions – this rule largely applies.” (Král e.a., p.1).

Telkens men – lees: de grote lidstaten – tracht te sleutelen aan de in het Verdrag van Rome overeengekomen Europese institutionele constructie, blijkt dit op tegenkantingen van de kleine lidstaten te botsen. Zij beschouwen dit immers als een aantasting van hun (machts)positie. Men zou in deze dus kunnen spreken van een “institutionele breuklijn” tussen Klein en Groot.

### **3.3 Deelbesluit: Waar zijn de bewijzen?**

Wat opvalt is dat niemand – of men nu beweert dat er wel of niet sprake is van een breuklijn – echt bewijzen aanvoert ter staving van zijn opinie. Dit is nu net waar we in het kader van onze onderzoeksvraag naar op zoek willen gaan: zijn er concrete empirische bewijzen terug te vinden in het gedrag van de lidstaten bij Europese besluitvorming, die erop duiden dat er sprake is van een Klein-Groot breuklijn in de Unie? Naar deze bewijzen gaan we dan ook op zoek in hoofdstuk vijf. Indien de breuklijn zou bestaan, dan heeft de Grote Uitbreiding ook Grote Gevolgen met zich meegebracht. Het feit dat de grote lidstaten in het licht van deze Grote Uitbreiding institutionele hervormingen bepleitten, lijkt te bevestigen dat de breuklijn Klein-Groot reëel is. In het volgende hoofdstuk zullen we dan ook dieper ingaan op wat hierboven de institutionele breuklijn tussen kleine en grote lidstaten genoemd werd.

## 4 Een institutionele breuklijn tussen Klein en Groot?

“...on issues of institutional reform and the future of the EU, [European Council members and top officials] refer to a distinct cleavage between large and small member states. This is a new phenomenon, brought on by the adaptation of the EU institutions to eastern enlargement through the Treaty of Nice and the Constitutional Treaty – a process that pitted large states against small and medium-sized states” (Tallberg, 2007, p. 43).

Bij hervormingen van de instellingen van de Europese Unie zien we dat het telkens tot een confrontatie komt tussen kleine en grote lidstaten. In het bovenstaande citaat is dit volgens Tallberg een nieuw fenomeen dat opduikt sinds Nice en de Conventie. In feite zien we deze tegenstelling reeds in Amsterdam opduiken. Voor de oorsprong ervan moeten we zelfs helemaal terugkeren tot 1958, toen in het Verdrag van Rome de institutionele structuur van de Unie uitgetekend werd. In het licht van de nakende oostelijke uitbreiding, startten de grote lidstaten in de jaren 1990 een hervormingsproces op, dat op hevig verzet van de kleine lidstaten stuitte.

### 4.1 Een democratisch dilemma: Gelijkeid of Proportionaliteit

“...behind the 'big versus small problem', the conflicting views over institutional design between more and less populated member states, lies an age-old dilemma faced by all political communities, especially federal constructs.” (Bunse, Magnette, & Nicolaïdis, 2007, p. 134).

Een spanning tussen kleine en grote lidstaten is inherent aan elke federale constructie. De Europese Unie is dan geen klassieke vorm van een federatie, deze spanning is wel aanwezig. Het dilemma waarmee men kampt, is het volgende: moet men – ongeacht de grootte van een staat – vasthouden aan het principe van gelijkheid tussen staten, dat zorgt dat elke lidstaat op een “eerlijke” manier vertegenwoordigd wordt in het besluitvormingsproces? Of moet een federatie gebaseerd zijn op een – als meer democratisch beschouwde – proportionele representatie, waarbij men meer rekening houdt met de (machts)verhoudingen tussen de lidstaten onderling en waardoor de grote lidstaten meer zeggenschap hebben? Het ideaal van gedeeld leiderschap *versus* het principe van gelijkheid tussen individuele burgers (Geurts, 1998, p. 51; Zbinden, 1998, p. 210; Rodden, 2001, p. 1; Lee, 2006, p. 5; Bunse, Magnette & Nicolaïdis, 2004, pp. 1-2).

Dit spanningsveld werd door de Unie reeds bij haar oprichting opgevangen, dit door middel van een ingewikkelde verdeling van de politieke macht tussen supranationale en intergouvernementele instellingen. In het Verdrag van Rome werden de kleine lidstaten dus institutioneel bevoordeeld tegenover de grote staten (Zbinden, 1998, pp. 210-212; Manners, 2000, p. 127; Antola, 2001b, s.p.; Král e.a., 2003, p. 6; Magnette & Nicolaïdis, 2004, p. 23; Wivel, 2004, p. 2; Von Steinsdorff, 2007,



s.p.). Magnette en Nicolaïdis (2004) zien in het Verdrag van Rome meer bepaald drie complementaire institutionele mechanismen, die een “eerlijke” balans tussen de kleine en grote lidstaten zouden moeten bewerkstelligen. Ten eerste is er het systeem van de gewogen stemmen in de Raad. Het door de Unie gehanteerde systeem van stemming bij gekwalificeerde meerderheid (QMV) is duidelijk een middenweg tussen de principes van “één-land-één-stem” en “één-inwoner-één-stem”. Zo waren de drie grote lidstaten door de bepalingen in het Verdrag van Rome welliswaar 25 keer minder gerepresenteerd in de Raad dan de kleine lidstaten, maar met een totaal van 12 stemmen van de 17 bezaten deze wel de meerderheid van de stemmen.<sup>6</sup> Ten tweede is er een belangrijke rol weggelegd voor de Commissie als onafhankelijke supranationale EU-instelling. Naarmate steeds duidelijker werd dat de Commissie als instelling de belangen van de Unie als geheel vertegenwoordigde, werden de Benelux-landen fervente voorstanders van de Commissie. Maar ook hier vinden we een element van proportionaliteit terug: de drie grote landen mochten twee Commissarissen nomineren en de Benelux-landen slechts één. Het roterende voorzitterschap van de Raad tot slot, is hét symbool van gelijkheid tussen de lidstaten. Hierbij werd immers geen onderscheid gemaakt tussen Klein en Groot. Enerzijds zorgde de in het verdrag van Rome opgezette institutionele structuur er voor dat het basisprincipe van de gelijkheid tussen de lidstaten gewaarborgd werd, anderzijds was er toch nog een belangrijker rol weggelegd voor de grote lidstaten. Zbinden (1998, p. 210) spreekt hierbij dan ook van het *Community federalistic equilibrium*.

#### 4.2 De Grote Uitbreiding en het Lilliputsyndroom: De kleine lidstaten rukken op?!

“...larger member states [...] overemphasize[d] the political significance of Swift's masterpiece “Gulliver's Travels”. They seem to picture themselves laid out helpless on some future shore as the malevolent Lilliputians from Luxembourg, Latvia, and Lithuania surround them, tie them down with red tape, and fire their tiny arrows in the form of a Qualified Majority Voting blocking minority!” (Brown, 1998, p. 244).

“...the big countries fell prey to a kind of “Lilliput syndrome”, picturing themselves as the giants potentially held back by a crowd of mini-countries. [...] Equality was a nice slogan but some of us had to be more equal than others.” (Magnette & Nicolaïdis, 2004, p. 7).

Gedurende de opeenvolgende uitbreidingen van de Unie van 6 naar 15 lidstaten, bleven de hierboven aangehaalde mechanismen om conflicten tussen kleine en grote staten te vermijden min of meer intact. De toetreding van 2 grote en 7 kleine lidstaten bracht weinig of geen verandering teweeg in de *institutionele* balans tussen Klein en Groot (Zbinden, 1998, pp. 212-214; Magnette & Nicolaïdis, 2004, pp. 5-6; Hayes-Renshaw & Wallace, 2006, p. 263). De stemmenweging in de Raad

<sup>6</sup> Frankrijk, Duitsland en Italië hadden elk 4 stemmen, België en Nederland elk 2 en Luxemburg 1. Zie ook Bijlage 1.

evolueerde wel meer in de richting van een proportioneel systeem, maar de kleine staten beschikten nog steeds over heel wat meer stemmen in verhouding tot hun reële (machts)positie ten overstaan van de grote lidstaten.<sup>7</sup> Toen halverwege de jaren 1990 echter duidelijk werd dat er een grote uitbreiding op handen was, begonnen de grote lidstaten te pleiten voor institutionele hervormingen. Negen van de tien potentiële nieuwe lidstaten waren namelijk kleine staten. De Europese Unie zou opeens uit wel een groot aantal kleine lidstaten bestaan. In het licht van deze “Grote Uitbreiding” kregen de grote lidstaten last van wat Magonette en Nicolaïdis (2004) het “Lilliput-syndroom” noemen (cf. supra; in het citaat van Brown zien we een gelijkaardige beeldspraak). In een Unie van 21 kleine en slechts 6 grote lidstaten zou – gezien de ingebouwde over-representatie van kleine lidstaten – de institutionele balans tussen Klein en Groot wel eens kunnen overhellen in het voordeel van de kleine lidstaten. Zbinden (1998, p. 217) spreekt van een angst voor een *tyranny of the tiny*, een scenario waarbij de kleine lidstaten hun krachten zouden bundelen en een aan hun bevolkingsaantal onevenredige invloed zouden uitoefenen op de Europese besluitvorming. Ook Wivel (2004) ziet de hervormingen van de EU-instellingen en besluitvormingsprocedures als een duidelijke poging van de grote lidstaten om, nog vóór de toetreding van een heleboel nieuwe kleine lidstaten, de institutionele balans tussen Klein en Groot in de Unie grondig te hertekenen.

Vanuit een vrees voor machtsverlies werd door de grote lidstaten aldus een hervormingsproces opgestart, dat er uiteindelijk voor zou moeten zorgen dat het principe van de gelijkheid tussen de EU-lidstaten zou worden afgebouwd. Om zodoende te evolveren naar een meer proportioneel of representatief systeem. De grote lidstaten spraken namelijk niet in termen van macht, de hervormingen dienden in hun bewoordingen het democratisch gehalte – met andere woorden de representativiteit – van de Europese besluitvorming op te krikken. Men had het over een representatief deficit, dat niet enkel invloed zou hebben op de balans tussen Klein en Groot, maar ook op de democratische legitimiteit van de Unie (Magonette & Nicolaïdis, 2004, p. 7). Deze argumenten waren niet geheel onterecht. Zo was men in Rome impliciet overeengekomen dat de Raadsbesluiten zouden moeten worden gedragen door een meerderheid van de EU-bevolking. Een gekwalificeerde meerderheid bestond toen uit minstens 68% van de EU-bevolking. In de Unie van 15 lidstaten daalde dit echter tot 58%. Zonder een aanpassing van de QMV-berekeningsmethode, zou dit door de Grote Uitbreiding verder zakken tot aan de symbolische grens van 50% (Moravcsik

---

<sup>7</sup> De toetreding van Spanje in 1986 bracht wel wat problemen met zich mee. Met meer dan 39 miljoen inwoners had dit land een demografisch gewicht dat enerzijds duidelijk lager was dan dat van de vier grootste lidstaten (zo had Frankrijk ca. 55 miljoen inwoners), maar anderzijds meer dan het dubbele bedroeg van de grootste kleine lidstaat (Nederland met ca. 15 miljoen inwoners). Spanje pleitte echter voor een volwaardig status als grote lidstaat. Uiteindelijk werd er een compromis bereikt waarbij Spanje ter compensatie voor een kleiner aantal stemmen in de Raad (8 i.p.v. 10), net zoals de grote lidstaten twee Commissarissen kreeg. (Zbinden, 1998, pp. 212-213).

& Nicolaïdis, 1999, p. 78; Magnette & Nicolaïdis, 2004, p. 7). Zelfs de kleine lidstaten beschouwden een dergelijke situatie als onaanvaardbaar en erkenden dat er nood was aan een nieuwe berekeningsmethode. Aan het gelijkheidsprincipe dat in de oprichtingsverdragen vervat zat, kon echter onder geen beding geraakt worden.

De door de grote lidstaten voorgestelde hervormingen, werden door de kleine lidstaten echter opgevat als een frontale aanval op dit voor hen heilige principe. In de intergouvernementele conferenties (IGC's) voorafgaand aan het Verdrag van Amsterdam en het Verdrag van Nice zien we dan ook een tegenstelling opduiken tussen de kleine en grote lidstaten voor wat betreft de institutionele hervormingen. De Conventie zou het – voorlopige – culminatiepunt worden van deze institutionele clash tussen Klein en Groot.

### 4.3 Klein versus Groot in Amsterdam en Nice

#### 4.3.1 Geen akkoord in Amsterdam

“...the underlying conflict [in Amsterdam] was essentially distributive, and can be understood as a battle for greater or lesser control over policy-making between larger and smaller states. [...] Calculators in hand and tables from the Commission and the Dutch Presidency by their side, negotiators assessed and reassessed the impact of competing formulas on their country's role in potential blocking alliances under different enlargement scenarios (Nicolaïdis, Participant Observer).” (Moravcsik & Nicolaïdis, 1999, p. 78).

Reeds na de ondertekening van het Verdrag van Maastricht was er een groeiend scepticisme merkbaar onder de kleine lidstaten, dit tegenover de eerste suggesties van de grote lidstaten betreffende institutionele hervormingen in de richting van een meer proportioneel systeem (Pollak, 2004, p. 2; Hayes-Renshaw & Wallace, p. 272). Een goed voorbeeld van het ontluikende conflict tussen Klein en Groot vormt het *Beneluxmemorandum*<sup>8</sup> van 1992 (aangehaald in: Pace, 2000, p. 116). De Benelux-landen waren het ermee eens dat, in het licht van de uitbreiding, bepaalde hervormingen noodzakelijk waren. In hun memorandum benadrukten ze echter ook dat de grote lidstaten toch een bepaalde vorm van over-representatie van de kleine lidstaten zouden moeten accepteren. Aan de stemmenweging in de Raad en het roterende voorzitterschap mocht niet getornd worden. Wat betreft de omvang en de samenstelling van de Commissie, stelde men een representatie op basis van één Commissaris per lidstaat voor.

Nadat de Europese Raad van Kopenhagen in juni 1993 besloot dat de Centraal en Oost-Europese landen in aanmerking kwamen voor EU-lidmaatschap, werd tijdens de Europese Raad in Essen in

<sup>8</sup> *Memorandum From The Benelux Countries On the Decisions to Be Taken In Connection With Enlargement of the European Union*, voorgelegd aan de Europese Raad in Lissabon van juni 1992 (aangehaald in: Pace, 2000, p. 116).

december 1994 een uitbreidingsstrategie aangenomen. Eén van de elementen van deze strategie hield in dat de Unie zichzelf moest voorbereiden op de Grote Uitbreiding, onder andere door een hervorming van haar beslissingsprocedures. Zodoende werd de institutionele hervorming het belangrijkste agendapunt van de IGC van 1996 (Zbinden, 1998, p. 208).

De stemmenweging in de Raad en de samenstelling van de Commissie werden al snel hét dominante onderwerp in de onderhandelingen over de institutionele hervormingen. Zoals hierboven reeds werd aangehaald, drong vanuit democratisch oogpunt een aanpassing van de verdeelsleutel betreffende het aantal stemmen zich op. Wat betreft de omvang en de samenstelling van de Commissie, zou zonder een hervorming, het aantal Commissarissen na de Grote Uitbreiding veel te groot worden om nog efficiënt te kunnen werken. Over deze twee problemen waren de grote en kleine lidstaten het grotendeels eens, echter niet over het antwoord hierop. We zien hier een strijd tussen Klein en Groot voor meer of mindere controle over de besluitvorming (Moravcsik & Nicolaidis, 1999, p. 78). Hierbij waren de grote lidstaten bereid om, in ruil voor meer representativiteit in de Raad, hun tweede Commissaris op te geven. De kleine lidstaten vatten dit echter niet op als een eerlijke ruil: in hun ogen was het logisch dat de grote lidstaten hun tweede Commissaris zouden moeten opgeven. Een goed voorbeeld vormt de Ierse *White Paper on Foreign Policy*<sup>9</sup>, opgesteld in het kader van de IGC en waarin we ongeveer dezelfde eisen aantreffen als die van de Benelux vier jaar eerder:

“Ireland will not permit the IGC to be used to alter the general equilibrium existing between the Member States. Among the aspects concerned here are the membership of the Commission and the European Parliament, the system of rotating presidencies and the weighting of votes in Council. [...] in the context of future enlargements, Ireland considers that it is only fair and reasonable that the larger Member States should accept that they would each have only one Commissioner proper.”

De hervorming van de stemmenweging in de Raad was dus hét grote struikelblok. Het voorzitterschap had hiervoor twee opties uitgewerkt: ofwel een herweging van het stemgewicht van de lidstaten, ofwel de introductie van een dubbel meerderheidssysteem (Zbinden, 1998, pp. 228-231; Manners, 2000, pp. 130-132). De grote lidstaten prefereerden een herweging van de stemmen. Hiermee wilden ze een substantiële vergroting van hun invloed in de Raad verwezenlijken. De vier grootste lidstaten suggereerden voor zichzelf een verhoging tot tweeënhalf keer hun toenmalige stemgewicht, voor de kleine lidstaten zou de verhoging beduidend lager liggen.<sup>10</sup> Vanzelfsprekend bracht dit heel wat protest teweeg bij de kleine lidstaten, die dit als een al

<sup>9</sup> *White Paper on Foreign Policy: 'External challenges and opportunities'* (26 maart 1996).

<sup>10</sup> De verhoging voor de kleine lidstaten zou verschillen naargelang *alle* lidstaten, waardoor bijvoorbeeld Nederland meer stemmen zou krijgen dan België, iets waarmee deze laatste niet blij was (Manners, 2000, p. 131).

té grote aantasting van hun te behouden over-representatie zagen.<sup>11</sup> Een herweging van de stemmen was dus uitgesloten voor de kleine lidstaten. Vanuit het besef dat een hervorming noodzakelijk was, zouden de kleine lidstaten zich in de eerste helft van 1997 gezamenlijk achter de tweede optie scharen.<sup>12</sup> Een gekwalificeerde meerderheid in de Raad zou hierbij gevormd worden door een combinatie van het bestaande systeem van gewogen stemmen en een bevolkingscriterium, uitgedrukt in een bepaald percentage van de EU-bevolking. De kleine lidstaten waren voorstander van een dergelijk scenario, omdat er in de praktijk weinig zou veranderen. Hun over-representatie zou immers blijven bestaan en de mogelijkheid om een blokkeringsminderheid te vormen werd nauwelijks beïnvloed. Bovendien zou het bevolkingscriterium eerder aan de lage kant zijn, er was immers een consensus in de maak rond een quorum van 60%. Deze tweede optie werd door de grote lidstaten echter van de hand gedaan, net omdat ze in de praktijk geen substantiële verandering teweeg zou brengen.<sup>13</sup>

Zodoende ontstond een patstelling waarbij zowel de kleine als de grote lidstaten van geen wijken wilden weten. Zelfs een ultieme poging van de ministers van Buitenlandse zaken, om twee weken voor de Europese Raad van Amsterdam alsnog een akkoord te bereiken mislukte (Zbinden, 1998, p. 231). Wel werd er een voorlopig akkoord bereikt over een hervorming van de Commissie. Vandaar dat in Amsterdam de hervorming van de samenstelling van de Commissie en de stemmenweging in de Raad aan mekaar gelinkt werden. Aan het Verdrag van Amsterdam werd namelijk een *Protocol betreffende de Instellingen in het vooruitzicht van uitbreiding van de Europese Unie* toegevoegd, waarin het volgende te lezen staat:

“Op de datum van inwerkingtreding van de eerstvolgende uitbreiding van de Unie heeft, niettegenstaande artikel 157(1) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, één onderdaan van elke lidstaat zitting in de Commissie, mits de weging van de stemmen in de Raad voor die datum is gewijzigd, hetzij via een herweging van de stemmen, hetzij via een dubbele meerderheid, op een wijze die voor alle lidstaten aanvaardbaar is, waarbij rekening wordt gehouden met alle ter zake strekkende elementen, met name een compensatie voor de lidstaten die afstand doen van de mogelijkheid een tweede persoon voor te dragen als lid van de Commissie.”

<sup>11</sup> Ook Spanje – “de kleinste der groten” – zag zo een herweging niet zitten, aangezien dit de afstand tussen Spanje en de vier grootste lidstaten zou vergroten. Dit terwijl Spanje, in ruil voor het afstaan van zijn tweede Commissaris, net ijverde voor een volwaardig status als grote lidstaat. Spanje was het wel eens met een herweging, maar dan wel één waarbij ze eenzelfde stemgewicht zou krijgen als de vier andere grote lidstaten (Manners, 2000, p. 131).

<sup>12</sup> Vanaf de aanvang van de IGC had de Benelux zich, indien er toch een hervorming moest komen, een voorstander getoond van een dubbel meerderheidssysteem. Denemarken, Oostenrijk en Ierland verklaarden zich in februari 1997 akkoord met de essentie van een dergelijke hervorming. Griekenland en Zweden bleven nog vrij lang voorstander van een herweging, maar zouden zich uiteindelijk ook als voorstanders uiten (Zbinden, 1998, p. 229).

<sup>13</sup> Frankrijk had nog een bijkomende reden om tegen deze optie te zijn, omdat dit land hierdoor niet meer op gelijke voet zou staan met Duitsland, dat een groter bevolkingsaantal heeft. Ook Spanje had een bijkomende reden: ook in een dergelijk systeem zou Spanje niet de status van volwaardige grote lidstaat krijgen (Zbinden, 1998, p. 231).

Daarnaast werd in het protocol ook overeengekomen dat men uiterlijk een jaar voordat de Unie meer dan 20 leden zou tellen, een IGC zou bijeenroepen om “de bepalingen van de Verdragen inzake de samenstelling en de werking van de instellingen volledig te herzien”. In de afwezigheid van enige politieke wil, noch een gevoel van urgentie, werden de nochtans als noodzakelijk aangevoelde institutionele hervormingen dus uitgesteld (Magnetie & Nicolaïdis, 2007, p. 8). De toekomstige hervormingen zouden echter wel moeten uitgevoerd worden binnen de door het *Institutioneel Protocol* uitgezette krijtlijnen. (Zbinden, 1998, p. 235). Moravcsik en Nicolaïdis (1999, p. 78) noemen het resultaat treffend een *agreement to disagree*.

#### 4.3.2 Dan toch een hervorming van de stemmenweging in Nice

“Overall, the Nice reforms [...] over-compensated for the effects of enlargement to small states by bringing the system closer to the principle of one-person-one-vote than in the original 1958 bargain. The pendulum has swung back to the power logic, dismissing for the time being the fears of a Lilliput EU.” (Magnetie & Nicolaïdis, 2004, p. 8).

Reeds een maand nadat het Verdrag van Amsterdam in werking trad, werd tijdens de Europese Raad in Keulen in juni 1999 besloten dat men begin 2000 een nieuwe IGC zou bijeenroepen. Deze zou zich voornamelijk zou moeten bezighouden met de institutionele vraagstukken die in Amsterdam niet opgelost waren, de zogenaamde *left overs* van Amsterdam<sup>14</sup> (Lauwaars, 2002, p. 23). In de onderhandelingen (die duurden van februari tot december 2000) kwamen de grote en kleine lidstaten weer lijnrecht tegenover elkaar te staan. Sinds de mislukking van Amsterdam, waren zij niet echt naar elkaar toegegroeid. Bovendien was het Lilliput-syndroom van de grote lidstaten niet bepaald afgewakt, aangezien de Grote Uitbreiding nu wel heel dichtbij kwam. Zowel Groot als Klein waren bang om het slachtoffer te worden van elkaars *dictatorship of the majority* (Von Steinsdorff, 2007, s.p.). De IGC voorafgaand aan het Verdrag van Nice zou de voorlopige apotheose worden van het debat over de hervorming van de samenstelling van de Commissie en de stemmenweging in de Raad.

Het werd een harde confrontatie tussen Klein<sup>15</sup> en Groot, waarbij beiden quasi dezelfde standpunten als in Amsterdam verdedigden. Tijdens de IGC werden allerhande formules gelanceerd ter hervorming van het stemmengewicht, gaande van vrij eenvoudige aanpassingen, over een complex Zweeds voorstel met een strikte wiskundige berekeningsformule, tot verscheidene vormen van dubbele of zelfs drievoudige meerderheden (Hayes-Renshaw & Wallace, p. 275). Uiteindelijk

<sup>14</sup> Naast de samenstelling van de Commissie en de stemmenweging in de Raad was er nog een derde *left over*, met name een uitbreiding van de domeinen waarbij de Raad bij gekwalificeerde meerderheid beslist.

<sup>15</sup> Vooral Finland, Portugal en België wierpen zich op als de verdedigers van de belangen van de kleine lidstaten (Antola, 2001a, s.p.)

kwamen de staats- en regeringsleiders tijdens de Europese Raad in Nice in december 2000 na zeer moeizame<sup>16</sup> onderhandelingen tot een compromis. Dit compromis – dat uiteindelijk in werking trad op 1 november 2004 – vinden we terug in artikel 3 van het *Protocol betreffende de Uitbreiding van de Europese Unie*<sup>17</sup>, gehecht aan het Verdrag van Nice. Voor het eerst sinds het Verdrag van Rome werd het relatieve gewicht van de lidstaten herzien. De kleine lidstaten kwamen met andere woorden tegemoet aan de wens van de grote lidstaten om het systeem dichter bij het principe van één-inwoner-één-stem te brengen (Lauwaars, 2002, pp. 24-26; Magnette & Nicolaïdis, 2004, pp. 8-9). Aldus ging men toch over tot een herweging van het stemgewicht van de lidstaten in het voordeel van de grote lidstaten: de vier grootste lidstaten zouden elk<sup>18</sup> over ca. tien keer meer stemmen beschikken dan de kleinste lidstaat<sup>19</sup>. Voordien bedroeg dit slechts vijf keer meer. Bovendien kwamen Spanje en Polen bijna op gelijke voet te staan met hun vier grotere broertjes. Naast een herweging van de stemmen, introduceerde men in Nice nog twee bijkomstige stemmingscriteria<sup>20</sup> die echter – in tegenstelling tot de herweging van de stemmen – zo goed als geen invloed hadden op het onderlinge gewicht van de lidstaten.<sup>21</sup> Hét gevolg van het Verdrag van Nice was dus een substantiële vermindering van de over-representatie van de kleine lidstaten in de Raad, dit voor het eerst sinds 1958. Magnette en Nicolaïdis (2004) spreken dan ook van *Nice and the reassertion of big state power*.

Wat betreft de samenstelling van de Commissie, kunnen we vrij kort zijn, aangezien hierover weinig of geen discussie meer bestond. In het *Institutioneel Protocol* van Amsterdam was men reeds overeengekomen dat de grote lidstaten hun tweede Commissaris zouden opgeven, in ruil voor een hervorming van de stemmenweging in de Raad (cf. supra), deze afspraak werd dan ook nagekomen in Nice. In het *Uitbreidingsprotocol* werd echter ook bepaald dat, van zodra de Unie 27 lidstaten zou tellen, het aantal Commissarissen kleiner zou moeten zijn dan het aantal lidstaten. Opmerkelijk is dus dat zowel de kleine als de grote lidstaten hiermee het principe van minstens één Commissaris per lidstaat opgaven. Door de bepaling dat leden van de Commissie zouden worden gekozen volgens een toerbeurtsysteem op voet van gelijkheid, gingen de kleine lidstaten hiermee echter akkoord.<sup>22</sup>

<sup>16</sup> De Europese Raad van Nice was dan ook de langste ooit; men onderhandelde van 7 tot 11 december.

<sup>17</sup> Het spreekt voor zich dat met dit nieuwe protocol het *Institutioneel Protocol* van Amsterdam werd ingetrokken.

<sup>18</sup> Ondanks pogingen van Duitsland om als grootste lidstaat een hoger stemgewicht te verkrijgen dan Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië, kregen de vier grootste lidstaten elk evenveel stemmen. Het was vooral Frankrijk dat voor een gelijke behandeling van de vier grootste lidstaten streed (Magnette & Nicolaïdis, 2004, p. 8).

<sup>19</sup> Zo kreeg Duitsland 29 stemmen en Malta 3. Zie ook Figuur 2.

<sup>20</sup> Een voorstel moet om goedgekeurd te worden, ook over een eenvoudige meerderheid van de lidstaten beschikken, die op hun beurt minstens 62% van de EU-bevolking representeren.

<sup>21</sup> Zie o.a. Felsenthal en Machover (2001, p. 264) en Moberg (2007, p. 8). Het bevolkingscriterium heeft wel tot gevolg dat Duitsland een groter blokkeringspotentieel krijgt dan op basis van zijn 29 stemmen. Het land kan op zijn eentje bijna een halve blokkeringsminderheid vormen (Moberg, 2007, p. 8).

<sup>22</sup> Over hoe dit toerbeurtsysteem er juist zou uitzien, bleef men echter vrij vaag. In het *Uitbreidingsprotocol* staat letterlijk te lezen dat de nadere regels voor dit toerbeurtsysteem door de Raad met eenparigheid van stemmen zou

#### 4.4 De Conventie: De ultieme clash tussen Klein en Groot?

“The rotating presidency had managed to convey the fundamental character of the Union as a system of shared sovereignty eschewing concentration of power. It had provided access to the highest level of leadership to all member states, allowing smaller ones to demonstrate their capacity of entrepreneurship and mediation. It also allowed for the continuing holding of European Summits around city landscapes thus bringing the EU closer to its citizens and helping citizens to become more familiar with each other’s histories and cultural artifacts.” (Magnette & Nicolaidis, 2004, p. 12).

In Nice was men overeengekomen dat men in 2004 een nieuwe IGC zou organiseren. Tijdens de Europese Raad van Laken van december 2001 besloot men een *Conventie over de Toekomst van Europa* bijeen te roepen, die de IGC moest voorbereiden. Ondanks dit nieuwe format, zou ook de Conventie uitdraaien op een strijd tussen Klein en Groot. Meer nog, voor het eerst zouden de kleine lidstaten zich echt verenigen in een hecht blok.

De Conventie legde de basis voor een hervorming van zowel de samenstelling van de Commissie, de stemmenweging in de Raad, als het roterende voorzitterschap van de Europese Raad. In de eerste twee gevallen was er echter geen sprake van een strijd tussen Klein en Groot. Wat betreft de samenstelling van de Commissie is dit niet verwonderlijk. In Nice had men immers reeds uitdrukkelijk afgesproken dat in het nieuwe toerbeurtsysteem het voor de kleine lidstaten heilige principe van de gelijkheid tussen lidstaten gevrijwaard zou blijven. De discussie in de Conventie besloeg enkel nog over het toekomstig aantal<sup>23</sup> Commissarissen.<sup>24</sup> Maar dat de Conventie de basis zou leggen voor een totaal nieuw systeem betreffende de berekening van een gekwalificeerde meerderheid, waarbij afgestapt zou worden van de over-representatie van de kleine lidstaten, *zonder* dat het hierbij tot een botsing kwam tussen Klein en Groot is toch vrij verwonderlijk. De Conventie stelde voor om een dubbel meerderheidssysteem in te voeren. Hierbij zou een gekwalificeerde meerderheid gevormd worden door een meerderheid van de lidstaten die samen 60% van de EU-bevolking vertegenwoordigen.<sup>25</sup> Het gaat hier dus om een proportioneel systeem waarbij elke lidstaat over één stem beschikt. Moberg (2007, p. 13) ziet een combinatie van verscheidene factoren,

---

moeten worden vastgesteld.

<sup>23</sup> Het Verdrag van Lissabon bepaalt uiteindelijk dat de Commissie vanaf 1 november 2014 uit een aantal leden bestaat dat overeenstemt met twee derde van het aantal lidstaten (tenzij de Europese Raad unaniem beslist dit aantal te wijzigen). De Commissarissen worden gekozen volgens een toerbeurtsysteem op basis van strikte gelijkheid tussen de lidstaten, dat toelaat de demografische en geografische verscheidenheid van de lidstaten te weerspiegelen.

<sup>24</sup> Daarnaast was er tijdens de Conventie een hevige discussie over hoe in de toekomst de Commissievoorzitter zou verkozen worden. In deze discussie was er echter geen sprake van een botsing tussen Klein en Groot, er was eerder sprake van een tegenstelling tussen *supranationalisten* en *intergouvernementalisten*. (Král e.a., p. 12)

<sup>25</sup> Later werden de meerderheidsbepalingen bijgesteld en het Verdrag van Lissabon bepaalt dat vanaf 1 november 2014 een gekwalificeerde meerderheid bereikt wordt door minstens 55% van de leden van de Raad (15 leden), die 65% van de EU-bevolking vertegenwoordigen.



die ervoor zorgden dat de kleine lidstaten zonder een echte strijd hun over-representatie in de Raad opgaven:

“The medium-sized and small countries, that had more to lose, had a lower profile. Most of these did not seriously pursue the Nice model, but eventually accepted the double majority, and some even pursued it actively. It may be that some did not realise the effects of the double majority. It might have been easier to present to domestic opinion, as losses of weight and differences to neighbouring states are not so evident. Furthermore, many sincerely believed in the allegations of ‘ineffectiveness’ in the Nice system, which have little to do with reality. Some may have found other issues more important. Finally, no country wanted to be the one that torpedoed the Constitutional Treaty.”

Feit is dat, in tegenstelling tot wat men zou verwachten, de kleine lidstaten uiteindelijk zonder veel tegenkantingen akkoord gingen met het nieuwe dubbele meerderheidssysteem.<sup>26</sup> Hét grote twistpunt tussen Klein en Groot tijdens de Conventie betrof de hervorming van het voorzitterschap van de Europese Raad<sup>27</sup> en dus niet de samenstelling van de Commissie of de stemmenweging in de Raad van Ministers.

Indien de rotatie zou behouden blijven, zou na de Grote Uitbreiding elk land slechts om de 13 jaar voorzitter kunnen worden van de Europese Raad. Deze situatie was onaanvaardbaar voor de grote lidstaten en dé beweegreden om hervormingen voor te stellen (Wivel, 2004, p. 12). De Spaanse en Britse eerste ministers Aznar en Blair en de Franse president Chirac waren de eersten die het idee van een permanent voorzitterschap voor de Europese Raad officieel zouden promoten. In dit voorstel, dat achteraf het *ABC-voorstel* zou genoemd worden, werden drie redenen opgegeven voor het verkiezen van een permanente voorzitter (Magnette & Nicolaïdis, 2004, pp. 10-11). Ten eerste zou iemand die fulltime bezig is met de Europese Raad de efficiëntie bevorderen. Ten tweede zou deze persoon een grotere continuïteit bewerkstelligen, hetgeen een langetermijnplanning ten goede zou komen. Ten derde zou de Unie zo een meer permanent gezicht krijgen in de rest van de wereld. Het fameuze ABC-voorstel was de start van een ware clash tussen de grote en de kleine lidstaten. Er volgde een cascade aan voorstellen van de grote lidstaten. We gaan deze voorstellen hier niet allemaal afzonderlijk bespreken, maar ons concentreren op de twistpunten tussen Klein en Groot.<sup>28</sup> De kern van elk voorstel van de grote lidstaten bevatte immers hetzelfde element, met name een permanente voorzitter voor de Europese Raad voor een minimumtermijn van tweeënhalf jaar. Telkens stuitte dit op hevig verzet van de kleine lidstaten, die echter nauwelijks eigen

<sup>26</sup> Het waren vooral Spanje en Polen die dwars lagen, zowel in de Conventie, als in de daaropvolgend IGC's. De reden hiervoor is dat deze landen in Nice bijna evenveel stemmen hadden gekregen als de andere vier grote lidstaten, ondanks het feit dat ze een beduidend kleiner bevolkingsaantal hebben.

<sup>27</sup> Enkel het voorzitterschap van de Europese Raad werd hervormd, voor het voorzitterschap van de Raad van Ministers blijft men een rotatiesysteem behouden.

<sup>28</sup> Voor een uitstekend en exhaustief overzicht van de verschillende voorstellen, zie Magnette en Nicolaïdis (2004).

voorstellen op tafel legden (Král e.a, 2003, p. 2).

In se waren de kleine lidstaten niet tegen een hervorming van het voorzitterschap van de Europese Raad gekant. Net zoals de grote lidstaten onderkenden ze het probleem betreffende continuïteit en efficiëntie. Maar een permanente voorzitter zou volgens hen enkel voor meer problemen zorgen. Ze voerden hoofdzakelijk drie tegenargumenten aan (Král e.a, 2003, p. 2; Magnette & Nicolaïdis, 2004, p. 12). Ten eerste zagen de kleine lidstaten het roterende voorzitterschap als een middel om de agenda van de Europese Unie te beïnvloeden. Het grote belang dat ze hieraan hechtten, blijkt onder andere uit onderzoek van Tallberg (2007)<sup>29</sup>. Dit toont aan dat de kleine lidstaten het voorzitterschap als één van hun belangrijkste – zo niet belangrijkste – machtsbronnen zien.<sup>30</sup> De vraag is echter of ze de rol van het voorzitterschap niet overdrijven.<sup>31</sup> Het tweede tegenargument was de – nog steeds bestaande<sup>32</sup> – vrees dat het Voorzitterschap wel eens zou kunnen uitgroeien tot een potentiële rivaal van de Commissie. Er zal namelijk quasi onvermijdelijk een administratief apparaat ontstaan rond de permanente voorzitter (Král e.a, 2003, p. 3; Magnette & Nicolaïdis, 2004, p. 15). Het derde en belangrijkste tegenargument brengt ons bij de *kern* van de zaak (en de twee eerste tegenargumenten dragen dit derde argument in feite ook in zich). De kleine lidstaten voerden namelijk aan dat de afschaffing van het roterende voorzitterschap het principe van de gelijkheid tussen de lidstaten volledig onderuit zal halen. Hiermee zijn we dus opnieuw aanbeland bij hét punt waar het hele conflict tussen Klein en Groot bij institutionele hervormingen steeds om draait. Voor het eerst stelden de grote lidstaten nu ook het derde element van de in het Verdrag van Rome overeengekomen institutionele balans tussen Klein en Groot in vraag. Het roterende voorzitterschap was echter zoals eerder gezegd hét symbool van de gelijkheid tussen de EU-lidstaten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de afschaffing van deze, een brug te ver was voor de kleine lidstaten.

Een reactie van de kleine lidstaten op het initiële ABC-voorstel liet vanzelfsprekend niet lang op zich wachten. Een zeer belangrijke reactie is die van de Benelux in het *Beneluxmemorandum* van

<sup>29</sup> Dit onderzoek is gebaseerd op interviews met allerhande vertegenwoordigers van de lidstaten in de Europese Raad, gaande van (voormalige) staats- en regeringsleiders, ministers van Buitenlandse Zaken tot diverse top-vertegenwoordigers in de EU-instellingen.

<sup>30</sup> “Representatives of small and medium-sized states tend to rank access to the Presidency as the most important source of power, particularly for themselves, since they cannot rely on advantages in structural power. [...] More specifically, European Council members point to the setting of the agenda and the engineering of compromises as the functions through which Presidencies exert influence.” (Tallberg, 2007, p. 23)

<sup>31</sup> Structurele macht blijft immers veel belangrijker in de Europese Raad (Tallberg, 2007, p.22). Het is ongetwijfeld zo dat een voorzittend land enkele van zijn eigen prioriteiten kan toevoegen aan de agenda, maar het proces van agenda-setting in de EU is toch grotendeel *a self-driven process* (Král e.a., 2003, p.2). Perceptie of realiteit, feit is dat de kleine lidstaten het voorzitterschap als een fundamentele machtsbron zien.

<sup>32</sup> Huidig Commissievoorzitter Barosso heeft al meermaals zijn vrees hiervoor kenbaar gemaakt.

december 2002<sup>33</sup>, waarin we al de hierboven aangehaalde tegenargumenten min of meer terugvinden:

“De Benelux is van oordeel dat het systeem van het Voorzitterschap van de Raad hervormd moet worden zodat de efficiëntie en de continuïteit van het Raadswerk in een uitgebreide Unie gewaarborgd blijft. Het status quo vormt geen leefbare optie meer. Tezelfdertijd dient men het beginsel van gelijke behandeling van alle lidstaten te vrijwaren evenals het evenwicht tussen de instellingen van de Unie. De Benelux is van oordeel dat het voorstel om een Voorzitter van de Europese Raad aan te duiden voor een langere termijn en buiten de schoot van de leden van de Europese Raad, niet aan die voorwaarden beantwoordt.”

De overige kleine lidstaten, die zich eerder in april 2002 al hadden geuit als *vrienden van de Communautaire methode*, zouden zich aansluiten bij het basisidee van het *Beneluxmemorandum*. Doorheen de discussies in de Conventie was er zodoende een duidelijke coalitie van kleine lidstaten zichtbaar, waarin de Benelux vaak een prominente rol speelde (Magnette & Nicolaïdis, 2004, pp. 10-11). Voor het eerst slaagden de kleine lidstaten er in om een vrij stabiel front te vormen: veel meer dan in Amsterdam en Nice spraken ze in de Conventie met één stem.

Wanneer we hier spreken van “de” kleine lidstaten, dan moeten we opmerken dat het hierbij gaat om alle toenmalige *en* toekomstige kleine lidstaten, Denemarken en Zweden uitgezonderd. Op deze twee landen na die, een nogal ambivalente houding aannamen, spraken alle kleine lidstaten zich consequent uit tegen een permanente voorzitter van de Europese Raad. Volgens Král e.a (2003, p. 2) ligt de oorzaak voor de afwijkende posities van Zweden en Denemarken in het feit dat deze landen traditioneel eerder voorstanders zijn van een intergouvernementele aanpak. Hierdoor zouden sommigen misschien geneigd zijn de strijd tussen Klein en Groot bij institutionele hervormingen op te vatten als één tussen intergouvernementalisten en supranationalisten. Deze bewering zou echter onjuist zijn, omdat de kleine lidstaten absoluut geen gemeenschappelijke – supranationale – toekomstvisie over Europa delen (Antola, 2001b, s.p.; Král e.a., 2003, p. 2; Bachmann, 2005, p. 63).<sup>34</sup> Zo benadrukken Král e.a (2003, p. 2) dat de kleine lidstaten tijdens de Conventie verre van een gemeenschappelijke visie hadden over de toekomstige rol van de Europese Raad.<sup>35</sup> Bovendien hangt de positionering van een land in deze sterk samen met de op dat moment aan de macht zijnde regering.<sup>36</sup> Over de noodzaak van het behoud van het roterende voorzitterschap waren de kleine

<sup>33</sup> *Beneluxmemorandum, Een evenwichtig institutioneel kader voor een uitgebreide, meer efficiënte en transparante unie* (4 december 2002).

<sup>34</sup> Net zo min delen de Grote Zes een intergouvernementele toekomstvisie.

<sup>35</sup> Zo was Estland bijvoorbeeld een voorstander van een sterkere positie van de Europese Raad. Landen zoals België, Nederland en Tsjechië zien de Commissie en het Europees Parlement dan weer als gelijken van de Europese Raad. (Král e.a, p.2).

<sup>36</sup> Indien bijvoorbeeld in Tsjechië de toenmalige oppositie aan de macht zou geweest zijn, dan zou dit land ongetwijfeld een eerder intergouvernementele positie ingenomen hebben (Král e.a, p.2).

lidstaten het echter unaniem eens. Dit bleef zo tot het einde van de Conventie. Zo lanceerden de *vrienden van de Communautaire methode* eind maart 2003 – na bijna vijftien maand onderhandelen en minder dan vier maand voor het einde ervan – een paper<sup>37</sup>, waarin het volgende te lezen staat:

“The equality of the Member States is a core principle which must be respected in the reform of the Union's institutions. We could not accept any arrangements which sought to establish a hierarchy of Member States, or to differentiate between them in terms of their entitlement to involvement in the operation of the institutions. While we accept that demographic factors are relevant both to representation in the European Parliament and to voting weights in the Council of Ministers, we would not support any further reliance on them.”

De strijd om het behoud van het principe van de gelijkheid tussen lidstaten was dus opnieuw hét element dat de kleine lidstaten verenigde. In de Europese Raad – de meest intergouvernementele instelling van de Unie – moeten de kleine lidstaten maar al te vaak opboksen tegen de machtigere grote staten. Reden temeer dus om vast te houden aan de strohalm die het roterende voorzitterschap was. Het gegeven dat de kleine staten over minder macht beschikken, zou uiteindelijk ook de reden zijn dat ze het niet haalden in de Conventie, niettegenstaande hun frontvorming (Magnette & Nicolaidis, 2004, p. 22). Een bijkomende reden voor hun falen ligt in het feit dat de kleine lidstaten – ondanks hun gedeelde aversie – er op geen enkel moment in slaagden een sterk en evenwichtig tegenvoorstel te formuleren waar ze allemaal achter stonden (Král e.a., 2003, p.6). In de toekomst zal de Europese Raad dus over een permanente voorzitter beschikken. Normaal gezien zou huidig voorzitter Frankrijk het laatste land zijn dat het roterende voorzitterschap van de Europese Raad zou uitoefenen. Eind 2008 zou men bij gekwalificeerde meerderheid een voorzitter van de Europese Raad aanduiden. Dit voor een periode van tweeënhalf jaar.<sup>38</sup> Maar gezien het Ierse Nee tegen het Verdrag van Lissabon, is het vrij onwaarschijnlijk dat het Verdrag nog geratificeerd zal worden vóór 2009.

## 4.5 Deelbesluit

### 4.5.1 Naar een steeds proportionele systeem

Door de institutionele hervormingen in het kader van de Grote Uitbreiding werd de reeds in het Verdrag van Rome vervatte balans tussen kleine en grote lidstaten herzien in het voordeel van de grote lidstaten. Lijdend onder hun Lilliput-syndroom, was dit dan ook het uitdrukkelijke doel van de

<sup>37</sup> *Reforming the Institutions: Principles and Premises* (23 maart 2003): deze paper ging uit van 16 kleine lidstaten en werd gesteund door de Benelux. In het lijstje van de kleine lidstaten ontbraken enkel Roemenië en Griekenland. Opmerkelijk is, dat ook Zweden en Denemarken deze paper onderschreven.

<sup>38</sup> Afgezien van het feit dat de persoon in kwestie geen nationaal mandaat mag uitoefenen, zijn er in principe geen beperkingen.

---

grote lidstaten. De kleine lidstaten werden en worden namelijk institutioneel bevoordeeld: ze hebben veel meer macht in de Europese instellingen dan hun reële macht. Vandaar dat de grote lidstaten het principe van gelijkheid tussen lidstaten trachtten af te bouwen, om tot en meer proportioneel systeem te komen, waarin hun reële machtspositie meer weerspiegeld wordt. Hiermee werden uiteraard de belangen van alle kleine lidstaten geschaad, vandaar dat ze zich ook hevig verzetten tegen de hervormingen die door de grote lidstaten bepleit werden. De grote lidstaten haalden echter hun slag thuis. Ondanks een uitbreiding van de Unie met heel wat kleine lidstaten, is de machtspositie van de kleine lidstaten er net op achteruitgegaan omwille van deze Grote Uitbreiding.

#### *4.5.2 Een institutionele breuklijn tussen Klein en Groot*

Voor wat betreft institutionele hervormingen, kunnen we wel degelijk spreken van een breuklijn tussen kleine en grote lidstaten. Aan de basis van deze institutionele breuklijn ligt een keuze die gemaakt moet worden tussen proportionaliteit en gelijkheid. Zij die veel macht hebben – de grote lidstaten – bepleiten proportionaliteit, zij die weinig macht hebben – de kleine lidstaten – eerder gelijkheid. Beide elementen zijn sinds het de oprichting van de Unie vervat in het Verdrag. Wanneer de grote lidstaten aan het principe van de gelijkheid tussen lidstaten trachten te tornen, komt het onvermijdelijk tot een conflict tussen groot en klein. Deze institutionele breuklijn zal in de toekomst ongetwijfeld nog opduiken. In het volgende hoofdstuk zullen we nagaan of er in de Europese besluitvorming in het algemeen sprake is van een breuklijn tussen kleine en grote lidstaten.

## 5 Concrete bewijzen binnen de Raad van Ministers

In dit hoofdstuk zullen we – zoals de titel reeds aangeeft – op zoek gaan naar bewijzen voor het bestaan van een breuklijn tussen kleine en grote EU-lidstaten in de (intergouvernementele) Raad van Ministers, of kortweg de Raad. We zullen dit meer bepaald doen aan de hand van een analyse van de stemmingen in de Raad. Indien er sprake zou zijn van een breuklijn tussen Klein en Groot, zou dit immers zichtbaar moeten worden in het stemgedrag van de lidstaten.

### 5.1 De Raad: Intergouvernementele instelling bij uitstek

“...the Council is the most unashamedly national of the EU's institutions, having been created and organized in such a way as to ensure a specifically national, as opposed to supranational, input into EU affairs.” (Hayes-Renshaw & Wallace, 2006, p. 228).

Indien we op zoek willen gaan naar bewijzen voor tegenstellingen *tussen* lidstaten binnen de EU-instellingen, dan spreekt het voor zich dat hiervoor de *intergouvernementele* instellingen in aanmerking komen. De supranationale instellingen representeren – althans in theorie – de belangen van de Unie als geheel, dit in tegenstelling tot de intergouvernementele instellingen, waar wel ruimte is voor *nationale* belangen.

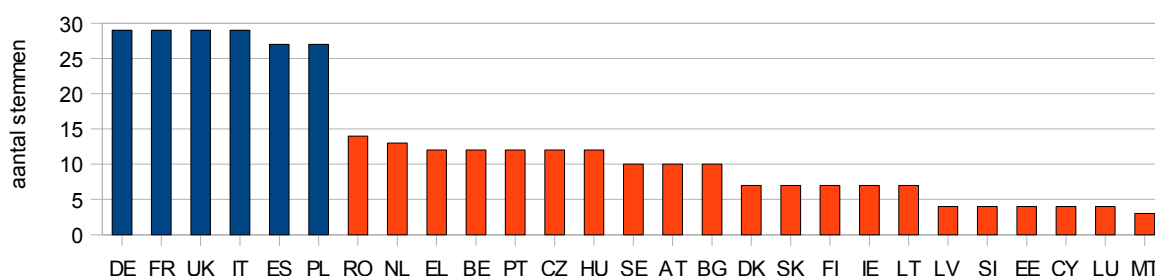
Rekening houdend met het voorgaande, komen we uit bij de volgende twee instellingen: de Europese Raad en de Raad van Ministers. De voorkeur gaat uit naar de laatste, dit om twee redenen. Ten eerste is de Raad van Ministers zonder meer het belangrijkste besluitvormingsorgaan van de Europese Unie. Ten tweede maakt het gesloten karakter van de bijeenkomsten van de staats- en regeringsleiders empirisch onderzoek naar het functioneren van de Europese Raad zeer moeilijk (Tallberg, 2007). Dit neemt niet weg dat de werkwijze van de Raad van Ministers ook vele tekortkomingen kent qua transparantie (cf. infra). Maar in verhouding tot de Europese Raad zijn de mogelijkheden voor empirisch onderzoek veel groter.

Een kort woordje over de werking van de Raad. Aan de effectieve bijeenkomst van de vakministers gaat immers een lange voorbereidende fase vooraf. Een voorstel gaat in een eerste stap naar de gespecialiseerde werkgroepen van de Raad, waar experts van de lidstaten en de Commissie het voorstel bediscussiëren. Vervolgens wordt het voorstel doorgestuurd naar het Coreper, het comité van permanente vertegenwoordigers van de lidstaten. Uit onderzoek blijkt dat de meeste beslissingen *de facto* reeds hier genomen worden. Voorstellen waarover binnen het Coreper reeds een akkoord is, worden op de Raadszitting geagendeerd als zogenaamde *A-punten* en worden zonder enige discussie in de Raad goedgekeurd. Voorstellen waarover nog geen akkoord bestaat, worden

gelabeld als *B-punten* en worden nog verder bediscussieerd binnen de Raad. Hayes-Renshaw en Wallace (2006, pp. 52-53) berekenden dat de agenda van de Raad voor zowat 85 à 90% uit A-punten bestaat.<sup>39</sup> De ministers beslissen dus slechts in 10 à 15% *zelf* over de voorstellen.<sup>40</sup> Dit is iets dat we zeker in het achterhoofd moeten houden bij onze analyse van de stemmingen in de Raad verderop.

Aangezien in dit hoofdstuk de stemmingen binnen de Raad zullen worden besproken, staan we ook even stil bij de *formele* stemprocedures die de Raad hanteert. Afhankelijk van het beleidsdomein van een voorstel, moet de Raad beslissen met een *gewone meerderheid* (slechts in uitzonderlijke gevallen), in *unanimiteit* (nog in ongeveer een kwart van de gevallen) of bij *gekwalificeerde meerderheid* (QMV). De Raad kan, sinds de Europese Eenheidsakte van 1986, in de meeste gevallen dus op basis van gekwalificeerde meerderheid stemmen. Of ze dit ook effectief doet, is natuurlijk een andere vraag (cf. infra). Op de hervormingen van dit systeem van gewogen stemmen, dat gebaseerd is op het bevolkingsaantal van de lidstaten (met een over-representatie van de kleine lidstaten), werd in het voorgaande hoofdstuk reeds ingegaan (zie ook Bijlage 1). Onderstaande Figuur 1 visualiseert de huidige stemmenweging in de Raad, zoals bepaald in het Verdrag van Nice. Zoals voorheen opgemerkt, voorziet het Verdrag van Lissabon in een volledig nieuw systeem (cf. supra), maar voorsnog is het nieuwe Verdrag niet geratificeerd.

**Figuur 2.** Stemmenweging in de Raad.



Het is hier niet de bedoeling om al te uitvoerig in te gaan op de stemmenweging in de Raad, maar het mag duidelijk zijn dat *size matters* bij stemmingen in de Raad. Het volstaat om te vermelden dat onder de huidige bepalingen een gekwalificeerde meerderheid aan drie voorwaarden moet voldoen. Ze moet eerst en vooral gevormd worden door 255 stemmen van de 345 (ca.74%). Daarnaast moeten de landen die de meerderheid vormen, samen goed zijn voor minstens 62% van

<sup>39</sup> Er is bovendien ook sprake van zogenaamde *valse* B-punten. Het betreft hier dossiers waarover in feite een akkoord bestaat binnen het Coreper, maar die toch nog naar de ministers worden doorgeschoven ter beslissing, daar ze politiek belangrijk zijn of omdat sommige landen er de aandacht willen op vestigen vanwege een specifieke situatie in het thuisland (Hayes-Renshaw & Wallace, 2006, p. 52).

<sup>40</sup> Een minister heeft wel het recht te verzoeken dat een A-punt van de agenda wordt gehaald, om het alsnog als een B-punt te behandelen op een volgende Raadszitting. Dergelijke verzoeken zijn eerder uitzonderlijk, maar de mogelijkheid bestaat omdat het Coreper *in se* geen autonome beslissingsmacht heeft (Hayes-Renshaw & Wallace, 2006, pp. 79-80).

de EU-bevolking én het voorstel moet gesteund worden door een meerderheid (minstens 14) van de lidstaten.<sup>41</sup> Aangezien de kleine landen tezamen slechts 175 en de *Grote Zes* slechts 170 stemmen hebben, moet een goedkeurende coalitie steeds zowel grote als kleine lidstaten bevatten. Dit is niet het geval bij een blokkeringsminderheid, aangezien hiervoor 91 stemmen of minstens vier grote lidstaten volstaan.

Tot slot dienen we nog op te merken dat er een wezenlijk verschil is tussen een onthouding in een stemming bij gekwalificeerde meerderheid en een onthouding wanneer de unanimiteitsregel van toepassing is (Mattila, 2004, p.30; Heisenberg, 2005, p. 71; Hagemann & De Clerck-Sachsse, 2007, p. 7). In het laatste geval worden onthoudingen niet als een tegenstem gerekend. Dit heeft tot gevolg dat een voorstel in principe kan goedgekeurd worden terwijl er weinig landen een positieve stem uitbrengen, daar de overige landen het voorstel niet “actief” betwisten. Bij stemming bij gekwalificeerde meerderheid komt een onthouding echter bijna op hetzelfde neer als een tegenstem, omdat een meerderheid minstens 255 stemmen moet tellen.

## 5.2 Analyse van stemmingen in de Raad

### 5.2.1 Bronnenmateriaal

Waar vindt men nu gegevens betreffende stemmingen in de Raad, ook wel *roll call data* genoemd? Volgens artikel 207, lid 3, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap moet de Raad de uitslag van de stemmingen en de stemverklaringen openbaar maken indien de Raad optreedt als wetgever. Deze gegevens zijn terug te vinden in de *addenda bij de ontwerp-notulen*<sup>42</sup> van de Raad die beschikbaar zijn op de website van de Raad (<http://www.consilium.europa.eu>).

De *maandelijkse overzichten van de besluiten van de Raad* zijn echter een interessantere bron. Deze worden sinds 1999 opgesteld door het Secretariaat-Generaal van de Raad en zijn tevens beschikbaar op de website van de Raad.<sup>43</sup> In deze overzichten vinden we een lijst van alle wetgevings- én niet-wetgevingsbesluiten die de Raad in een bepaalde maand heeft aangenomen. Indien er gestemd is, wordt ook vermeld welke landen een tegenstem hebben uitgebracht en welke landen zich onthouden hebben. Men krijgt dus een uitstekend overzicht van de betwiste én onbetwiste voorstellen in de Raad. Voor ons eigen onderzoek naar de stemmingen in 2007 hebben we dan ook gebruik gemaakt van deze maandelijkse overzichten.

Met betrekking tot *roll call data* van de Raad, is het tot slot belangrijk te weten dat de Raad niet

<sup>41</sup> Deze laatste voorwaarde is bedoeld ter bescherming van de *kleinere* lidstaten, de dertien grootste lidstaten hebben namelijk tezamen 257 stemmen (Vos, 2007, p. 112).

<sup>42</sup> Ook *notulen van de Raad betreffende aanneming van wetgevingsbesluiten* genoemd.

<sup>43</sup> Meer bepaald op <[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?lang=nl&id=551&mode=g&name](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?lang=nl&id=551&mode=g&name)>



op een formele wijze stemt, in de zin van handopsteking of het overlopen van de posities van de verscheidene lidstaten (Mattila, 2004, p. 30) Hagemann & De Clerck-Sachsse, 2007, p. 12). Een voorstel kan in feite goedgekeurd worden met één enkele zin van de voorzitter, indien hij of zij weet dat er reeds unanimiteit bestaat binnen de Raad. Als er in het geval van stemming bij gekwalificeerde meerderheid geen unanimiteit bestaat, kan hij of zij nog steeds beslissen dat er voldoende lidstaten aan boord zijn en het voorstel goedkeuren. Op dit moment krijgen de lidstaten die tegen het voorstel gekant zijn of zich onthouden, de kans om dit ook *officieel* te laten registreren in de notulen van de Raad. Hieronder zal blijken dat deze werkwijze gevolgen heeft voor de gegevens over de betwisting van beslissingen in de Raad.<sup>44</sup>

Analyses van stemmingen in de Raad op basis van *roll call data* vinden we onder andere bij Mattila en Lane (2001), Mattila (2004), Heisenberg (2005), Hayes-Renshaw, Van Aken en Wallace (2006), Hagemann en De Clerck-Sachsse (2007), Hosli en Kaniovski (2008), Mattila (2008), Plechanová (2008) en Roozendaal, Hosli en Heetman (2008). Onderscheid makend tussen de stemopties van een land (een voorstem, tegenstem of een onthouding) analyseren deze studies het stemgedrag van de EU-lidstaten. Vanzelfsprekend volgen deze studies niet allemaal hetzelfde stramien en zijn er verschillen qua aanpak en, in mindere mate, ook qua bronnenmateriaal. In wat volgt, zullen we de algemene bevindingen van deze studies presenteren en zo een beeld trachten te schetsen van de stemmingen binnen de Raad tussen 1998 en 2006. We zijn hierbij uiteraard vooral geïnteresseerd in de coalitiepatronen die eventueel opduiken: zijn er onderzoekers die een breuklijn tussen Klein en Groot constateren? Hierna zullen we de resultaten van ons eigen onderzoek voor het jaar 2007 bespreken en – voor zover mogelijk – deze vergelijken met de gegevens van de voorgaande jaren.

### 5.2.2 Stemmingen tussen 1994 en 2006

#### a) Algemene resultaten

“The net result is that we observe [...] a pattern which works at the ministerial level mostly by consensus, with rather few explicitly contested votes [...] This pattern has proved itself to be remarkably robust over the years.” (Hayes-Renshaw, Van Aken, & Wallace, 2006, p. 164).

“... voting in the Council is not used for decision-making. If countries sometimes vote against the motion, it is to document their disagreement, not to change the outcome of voting.” (Kaniovski & Hosli, 2008, p. 4).

Bovenstaande citaten geven zeer goed de essentie weer van de algemene bevindingen van de hierboven aangehaalde analyses van stemmingen in de Raad. Ondanks het feit dat de Raad, zoals gezegd, sinds de Europese Eenheidsakte van 1986 doorgaans bij gekwalificeerde meerderheid kan

<sup>44</sup> In 5.2.4 zullen we terugkomen op de tekortkomingen van *roll call data* van de Raad.

beslissen en de daaropvolgende Verdragen het toepassingsgebied steeds verder hebben uitgebreid (tot in ca. 75% van de gevallen), blijkt uit de *praktijk* dat het zelden tot een (effectieve) stemming zal komen in de Raad. Men werkt met andere woorden steeds naar een – zo breed mogelijke – consensus toe: welke stemprocedure er ook formeel van toepassing is, in praktijk zal men steeds naar unanimiteit streven binnen de Raad. Heisenberg (2005) spreekt van een *culture of consensus*. De gegevens verzameld door Hayes-Renshaw e.a. (2006, p. 163) tonen dat in de periode 1998-2004 ongeveer 80% van alle definitieve wetgevingsbesluiten, die technisch gezien onder de regel van gekwalificeerde meerderheid vielen, niet gecontesteerd werden in de Raad. In slechts één vijfde van de gevallen werd er dus geen consensus bereikt en was er minstens één land dat zich onthield of tegenstemde. Van alle wetgevingsbesluiten tezamen, ongeacht de beslissingsregel, werd slechts 16% gecontesteerd. De cijfers van Heisenberg (2005, p. 72) voor de periode 1995-2002 tonen met 19% een iets hoger aantal contestaties. De introductie van maar liefst tien nieuwe lidstaten in het al ingewikkelde besluitvormingssysteem van de Raad in 2004, bracht vanzelfsprekend een grotere variatie aan beleidsvoorkeuren in de Raad met zich mee. Men verwachtte dan ook dat dit een verhoging van het aantal – expliciet – gecontesteerde wetgevingsbesluiten met zich zou meebrengen. De gegevens verzameld door Mattila (2008, pp. 6-7) tonen echter het omgekeerde: maar liefst 85,8% van de wetgevingsbesluiten die tussen mei 2004 en december 2006 – de periode dat de Unie uit 25 lidstaten bestond – werden aangenomen, waren ongecontesteerd. Meer landen, minder contestatie, lijkt de conclusie dus. Het gemiddelde van de EU25-periode is echter misleidend: gedurende de eerste twaalf maanden na de uitbreiding werd namelijk maar liefst 94% van de wetgevingsbesluiten in consensus goedgekeurd. Het daaropvolgende anderhalf jaar zakte dit tot 87%. De nieuwe lidstaten hebben zich dus klaarblijkelijk aangepast aan de heersende procedures in de Raad:

“...the new members used the first membership year to get used to the written and unwritten rules and norms of the Council decision making. However, this learning period was soon replaced by the 'business as usual' period, which is reflected by the statistics from the second and third post-enlargement years.” (Mattila, 2008, p. 7).

Ook de gegevens van Hagemann en De Clerck-Sachsse (2007, pp.13-14) voor de EU25-periode tonen aan dat kort na de uitbreiding de contestatie groter was, maar dat er hierna een terugval op te merken is naar het “normale” niveau van onenigheid, dat voor de uitbreiding waargenomen werd.<sup>45</sup>

Wanneer we nu enkel en alleen naar de gecontesteerde wetgevingsbesluiten gaan kijken, dan

<sup>45</sup> Daarnaast nemen ze ook een andere interessante trend waar: het blijkt dat sinds 2001 meer en meer lidstaten, die een voorstel weliswaar goedkeuren, een *formeel statement* laten opnemen in de notulen van de Raad waarin ze alsnog hun ongenoegen over ofwel een onderdeel of zelfs het gehele voorstel kunnen laten blijken.

merken we duidelijke verschillen op tussen de lidstaten wat betreft hun contestatiefrequentie. Op basis van zijn analyse van *roll call data* voor de periode 1995-2000 concludeert Mattila (2004, pp. 45-47) dat de kans dat een grotere lidstaat zich zal onthouden of tegenstemmen groter is dan dat kleinere lidstaten dit zullen doen:

“Large countries are clearly more likely to vote against the majority than smaller countries. However, this does not necessarily mean that large countries are overrun by smaller countries in the decision-making process. The reasons are more likely to be related to aspects of political culture or even pride. Small countries are often practical in their orientation and understand that they cannot win every decision.”

De kleine lidstaten stellen zich dus flexibeler op en stemmen enkel tegen de meerderheid bij voorstellen die voor hen belangrijk zijn. Bij minder belangrijke beslissingen leggen ze zich echter wel sneller neer bij de meerderheid dan de grote lidstaten, ook ligt deze beslissing niet direct in de lijn van hun eigen beleidsvoorkeuren (Mattila & Lane, 2001, p. 44). Dit *size matters* argument, voor wat betreft het gemiddeld aantal contestaties per lidstaat, wordt ook bevestigd in de analyses van Heisenberg (2005, pp. 76-77) en Hagemann en De Clerck-Sachsse (2007, pp. 16-17). Ook in de periode na de uitbreiding van 2004 wordt dit patroon opgemerkt (Mattila, 2008, p.7), zij het enigszins afgezwakt (Hagemann & De Clerck-Sachsse, 2007, p. 18).<sup>46</sup> We zien hier dus een verschil opduiken tussen Klein en Groot, dit betekent echter niet dat de grote lidstaten ook consequent samen stemmen. Naast de grotere lidstaten, blijken overigens ook “noordelijke” lidstaten frequenter voorstellen te contesteren.<sup>47</sup> In de periode 1994-2004 zien we namelijk dat Duitsland, Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk de lijst van contesterende landen aanvoeren (Hayes-Renshaw e.a., 2006, pp. 166-169).<sup>48</sup> In de EU25-periode voeren Zweden, Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk de lijst aan (Mattila, 2008, pp. 7-8). De nieuwe lidstaten lijken zich hierin niet anders te gedragen dan de oude lidstaten. Afsluitend kunnen we dus stellen dat een grotere, meer noordelijke lidstaat een voorstel sneller zal contesteren dan een kleinere, meer zuidelijke lidstaat.

Qua contestatie blijkt er overigens ook een verschil op te treden tussen de verschillende beleidsdomeinen. Het blijkt dat contestaties vooral voorkomen in die beleidsdomeinen waarin de

<sup>46</sup> Hagemann en De Clerck Sachsse zien eerder een groep middelgrote landen die sneller een beslissing zal contesteren: Nederland, Griekenland, België, Tsjechië, Portugal en Hongarije. Het algemene beeld dat de grotere landen zich sneller zullen onthouden of tegenstemmen blijft echter overeind.

<sup>47</sup> Hagemann en De Clerck Sachsse (2007, pp. 18-19) zijn van mening dat er in de EU25-periode geen wezenlijke verschillen zijn qua contestatiefrequentie tussen kleine en grote lidstaten. Maar het een en het ander heeft te maken met wat men onder een “noordelijke” lidstaat verstaat. Zij gebruiken namelijk een strikte definitie en onderscheiden vier groepen van noordelijke (het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken, Finland en Ierland), oostelijke, centrale en zuidelijke lidstaten. Andere auteurs hanteren een minder strikte definiëring en onderscheiden enkel de categorieën Noord en Zuid. Landen als Duitsland en Nederland worden hierbij eveneens als noordelijk aangeduid.

<sup>48</sup> Ook Zweden vinden we helemaal bovenaan de lijst terug. Dit heeft te maken met het grote aantal contestaties van dit land in 1995, het eerste jaar dat Zweden EU-lid was, voornamelijk in landbouwdossiers.

Unie reeds heel wat besluitvormingservaring heeft en de algemene beleidsvoorkeuren van de lidstaten dus vrij goed gekend zijn: Landbouw, Visserij en Interne Markt (Hayes-Renshaw e.a., 2006, p. 184). We zullen hier echter niet verder ingaan op de verschillen tussen de beleidsdomeinen en enkel het totaalbeeld behandelen.

Nu gebleken is dat de Raad in het overgrote deel van de gevallen bij consensus beslist, kunnen men zich afvragen waarom – zoals we in het voorgaande hoofdstuk zagen – de herschikking van de stemmenweging in de Raad naar aanleiding van de opeenvolgende uitbreidingen van de Unie telkens weer op een strijd uitdraaide, al betrof het slechts één stem meer of minder. De stemmenweging in de Raad is echter slechts irrelevant zolang de besluitvorming consensusgericht blijft:

“...although the informal system of consensus decision-making has prevailed for 45 years, Member States are [not] guaranteed that it will not break down at some point and the formal models will begin to be used.” (Heisenberg, 2005, p. 71).

Op een dag zou het systeem van steeds beslissen bij consensus wel eens onhoudbaar kunnen worden. Met de Grote Uitbreiding in zicht, dacht men dat deze dag weldra zou aanbreken. Dit verklaard dan ook de verhitte discussies over de hervorming van het systeem van de stemmenweging. Uit de hierboven gepresenteerde gegevens blijkt echter dat het – althans voorlopig – nog niet zover is. Men kan zich zelfs de vraag stellen of deze dag ooit zal aanbreken (cf. infra). De irrelevantie van het stemgewicht van een lidstaat in onderhandelingen in de Raad mag echter ook niet overdreven worden: het is niet omdat men via consensus werkt, dat er geen rekening wordt gehouden met de stemgewichten. De mogelijkheid om tijdens onderhandelingen over een consensus alsnog over te gaan tot een gekwalificeerde meerderheidsstemming, vergelijkt Pollak (2004, p. 10) met het zwaard van Damocles. Golub (1999) spreekt hier van de *shadow of the vote*. Het is niet omdat er niet expliciet gestemd werd, dat een *impliciete* stemming niet meetelde. De schijnbaar nutteloze strijd om elke stem bij de hervormingen van de stemmenweging, komt zo in een andere daglicht te staan. Mocht er dus sprake zijn van een breuklijn tussen kleine en grote lidstaten, dan is in dit opzicht voor elke groep elke stem belangrijk.

b) *Coalitiepatronen: Klein versus Groot?*

“...we stress that our study shows no systematic cleavage between smaller and larger members. On the contrary, both winning and blocking coalitions are typically constructed from a range of member states, based primarily on affinities of interests and/or ideas.” (Hayes-Renshaw & Wallace, 2006, p. 344).

“Our results also showed little evidence of any large versus small coalitions emerging in the enlarged Council.” (Hagemann & De Clerck-Sachsse, 2007, p. 37).

Bovenstaande citaten uit de studies van Hayes-Renshaw en Wallace (2006) en Hagemann en De

Clerck-Sachsse (2007) laten ons geen twijfel: beiden vermelden ze quasi letterlijk dat er op basis van hun data geen breuklijn tussen kleine en grote EU-lidstaten waar te nemen is. De gecontesteerde beslissingen tonen geen coalitiepatroon van Klein versus Groot. Meer nog, in geen enkele van de reeds aangehaalde analyses op basis van *roll call data* vinden we ook maar enig bewijs voor het bestaan van een breuklijn tussen Klein en Groot, ook niet indien we de beleidsdomeinen apart gaan onderzoeken. Zo eens de bovengenoemde auteurs het zijn over de afwezigheid van deze breuklijn, zo oneens zijn ze het echter over het eventuele bestaan van andere breuklijnen. Zo is Mattila (2008) bijvoorbeeld de enige auteur die spreekt van een – weliswaar zwakke – breuklijn tussen oude en nieuwe lidstaten in de EU25-periode. Hagemann (2007) neemt dan weer in de periode 1999-2004 een patroon waar van partijpolitieke invloeden, op basis waarvan ze een links-rechts breuklijn suggereert. Ook Mattila (2004; 2008) bemerkt in de periode voor de Grote Uitbreiding tot op zekere hoogte een links-rechts tegenstelling in de Raad.<sup>49</sup> Hayes-Renshaw e.a. (2006) betwisten deze resultaten echter en zijn van mening dat de traditionele links-rechts tegenstellingen geen *systematische* impact hebben op het stemgedrag van de lidstaten. Ook van de veel genoemde Noord-Zuid breuklijn vinden zij geen substantiële sporen terug in de *roll call data*, al wijzen ze deze tegenstelling niet volledig van de hand ter verklaring van het stemgedrag van een lidstaat. Anderen zijn echter van mening dat meer noordelijke lidstaten wel degelijk sneller met elkaar zullen stemmen dan met meer zuidelijke lidstaten en vice versa, dit zowel voor als na de Grote Uitbreiding (Mattila & Lane, 2004; Mattila, 2008). Dit wordt dan weer tegengesproken door Hagemann en De Clerck-Sachsse (2007): er zijn volgens hen wel bepaalde geografische groeperingen merkbaar binnen de Raad, die tot op zekere hoogte ook te herleiden zijn tot een Noord-Zuid patroon. Maar door een te groot aantal onregelmatigheden in het stemgedrag van zowel de noordelijke als de zuidelijke lidstaten, kan men in strikte zin niet spreken van een Noord-Zuid breuklijn: van min of meer permanente coalities tussen beide groepen is geen sprake. Concluderend kunnen we stellen dat elke poging om het stemgedrag van de lidstaten in de Raad, te verklaren aan de hand van één of zelfs enkele variabelen (zoals een links-rechts, Noord-Zuid, Klein-Groot, of oud-nieuw tegenstelling), tekortschiet. In feite moeten alle hier aangehaalde auteurs aan het eind van het verhaal toegeven dat de coalitiepatronen in de Raad niet zomaar in één model te vatten zijn. Het categoriseren van lidstaten in groepen met gelijkaardige kenmerken, met als doelstelling het afleiden van meer generaliserende conclusies betreffende het gedrag van lidstaten, blijkt niet eenvoudig te zijn. Anders

---

<sup>49</sup> In publicaties over de periode na de uitbreiding zien zowel Hagemann en De Clerck-Sachsse (2007) als Mattila (2008) de links-rechts tegenstelling niet meer zo prominent opduiken, al blijft deze tegenstelling volgens Mattila wel een belangrijke rol spelen op de achtergrond, daar deze een invloed heeft op de posities van de lidstaten op de door hem waargenomen Noord-Zuid breuklijn (Mattila, 2008, p. 19-20).

gezegd: elke veralgemening betreffende het stemgedrag van een lidstaat in de Raad schiet wel ergens tekort. Het stemgedrag van de lidstaten is namelijk niet in vaste patronen te gieten en coalities worden op een meer ad hoc basis gevormd. Bovendien heeft een lidstaat vaak zeer specifieke redenen om tegen een voorstel te stemmen of zich te onthouden. En niet omdat het land klein, noordelijk of wat dan ook is:

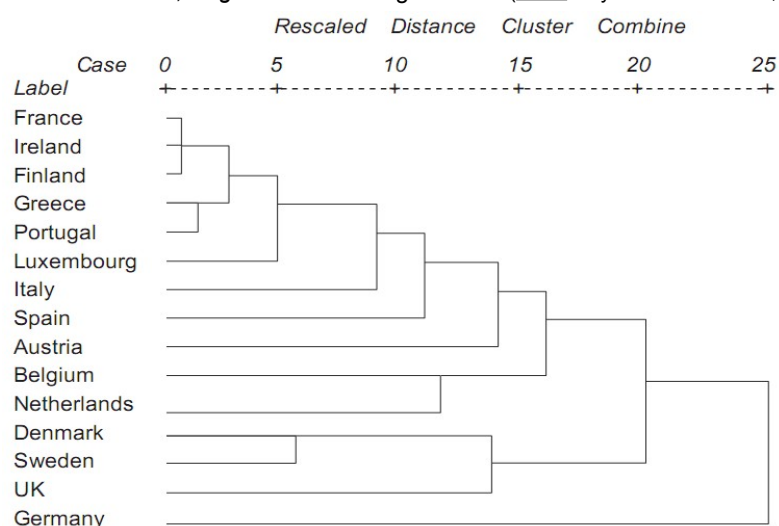
“For the most part, the coinciding votes tend to be issue-specific rather than constituting part of recurrent coalitions. In addition, many negative votes seem to be country-specific, relating to a particular situation as regards a specific legislative proposal that would have a singular impact on a local economic sector or regulatory practice.” (Hayes-Renshaw e.a., 2006, p 175).

Op basis van bovenstaande empirische gegevens wordt dus aangetoond dat er *geen breuklijn bestaat tussen Klein en Groot in de Europese Unie*. Enkel een Noord-Zuid breuklijn lijkt tot op zekere hoogte waarneembaar, zij het met grondige kanttekeningen. In het kader deze conclusie iets uitvoeriger te illustreren, zijn de modellen van Hayes-Renshaw e.a. (2006), Hagemann en De Clerck-Sachsse (2007) en Mattila (2008) zeer interessant. Deze auteurs stellen, aan de hand van de door hen verzamelde *roll call data*, modellen op die een visualisatie weergeven van het stemgedrag van de lidstaten. Het interessante aan deze modellen is dat ze niet vertrekken vanuit een hypothese omtrent het stemgedrag van een lidstaat: alle drie de auteurs gebruiken statistische technieken die geen vooraf bepaalde veronderstellingen vereisen. Anders gezegd, deze modellen visualiseren alle door de lidstaten uitgebrachte tegenstemmen en onthoudingen en het is vervolgens aan de toeschouwer om de verkregen visualisatie te interpreteren. We kunnen op basis van deze visualisaties met andere woorden perfect nagaan of er een breuklijn tussen Klein en Groot bestaat. Het is hierbij echter niet de bedoeling om al te diep in te gaan op de door de auteurs gehanteerde statistische technieken bij het ontwikkelen van hun modellen, hiervoor verwijzen we naar de desbetreffende publicaties. Met een minimum aan uitleg gaan we trachten op basis van deze visualisaties enkele bijkomende conclusies te trekken omtrent de Klein-Groot breuklijn.

Vooraleer we hier verder op ingaan, moeten we nog een belangrijke opmerking maken over de grootte van contesterende coalities, waaronder we het aantal lidstaten dat tot een contesterende coalitie behoort verstaan. Uit het onderzoek van Hayes-Renshaw e.a. (2006, p.169) blijkt namelijk dat maar liefst 47% van de contesterende “coalities” gedurende de periode 1998-2004 in feite uit slechts één lidstaat bestonden. In een dergelijk geval spreekt men van *singletons*. Verder bestond 37% uit twee of drie lidstaten en 16% uit meer dan drie lidstaten. De cijfers van Hagemann en De Clerck-Sachsse (2007, p.20) voor de periode tussen september 2001 en april 2004 zijn

gelijkaardig.<sup>50</sup> De algemene verwachting was dat dit patroon zou veranderen na de Grote Uitbreiding. De cijfers van Mattila (2008, p.9) voor de EU25-periode tonen inderdaad een groei in de grootte van de contesterende coalities: iets meer dan een derde waren *singletons*, iets minder dan een derde bestond uit twee of drie lidstaten en opnieuw iets minder dan een derde uit meer dan drie lidstaten. De cijfers van Hagemann en De Clerck-Sachsse (2007, p.21) voor dezelfde periode bevestigen dit opnieuw.<sup>51</sup> In de uitgebreide Unie is de kans dat een contesterende coalitie uit ten minste twee lidstaten bestaat dus groter dan in de periode voor de Grote Uitbreiding. Maar over het algemeen blijven de contasterende coalities vrij klein. Wanneer we deze bevinding nu naast onze eerdere bevinding – dat de gecontesteerde wetgevingsbesluiten slechts maximaal goed zijn voor 20% van het totaal aantal wetgevingsbesluiten (cf. supra) – plaatsen, dan lijkt het aandeel van de gecontesteerde wetgevingsbesluiten waarbij tenminste twee lidstaten zich onthielden of tegenstemden plots wel heel klein ten opzichte van het totaal aantal wetgevingsbesluiten. Het is echter *nét* deze relatief kleine groep wetgevingsbesluiten die interessant zijn bij een onderzoek naar coalitiepatronen, aangezien er bij *singletons* in feite geen sprake is van een “coalitie”. Er schuilt dus mogelijk een gevaar in het trekken van algemene conclusies betreffende coalitiepatronen op basis van *roll call data*. Niettemin zijn we van oordeel dat indien er sprake is van een echte breuklijn tussen Klein en Groot, deze ook hier – en in feite zeker hier – zou moeten zichtbaar zijn, hoe klein deze groep ook moge zijn. Op de tekortkomingen van *roll call data* zullen we verderop terugkomen.<sup>52</sup>

**Figuur 3.** Dendrogram : Clusteranalyse door Hayes-Renshaw e.a van de tegenstemmen en onthoudingen tussen 1998 en 2004, *singletons* niet meegerekend. (Bron: Hayes-Renshaw e.a., 2006, p. 189)



<sup>50</sup> 43% waren *singletons*, 45% bestond uit twee of drie lidstaten en 12% uit meer dan drie lidstaten.

<sup>51</sup> 31% waren *singletons*, 49% bestond uit twee of drie lidstaten en 20% uit meer dan drie lidstaten.

\* *Opmerking*: de verschillen in cijfermateriaal tussen Mattila en Hagemann en De Clerck-Sachsse voor dezelfde periode, heeft alles te maken met het gebruik van verschillend bronnenmateriaal. Het zou ons echter te ver leiden om hier dieper op in te gaan, het voornaamste is dat beide analyses dezelfde trend van grotere coalities aantonen.

<sup>52</sup> Zie 5.2.4

Figuur 3 toont de eerste visualisatie van de coalitiepatronen in de Raad die we hier gaan bespreken. Hayes-Renshaw e.a (2006, pp. 186-192) maken gebruik van clusteranalyse om een beeld te krijgen op het stemgedrag van de lidstaten in de Raad tussen 1998 en 2004. Clusteranalyse vertrekt niet vanuit a-priori hypothesen en is een techniek om bepaalde onderzoeksobjecten te classificeren op basis van overeenkomstige kenmerken. De op deze manier verkregen groepen worden gevisualiseerd door een dendogram of boomstructuur waarin de verwantschap tussen de groepen wordt weergegeven.<sup>53</sup> Figuur 3 toont een dergelijk dendogram. We hebben er hier om evidente redenen (cf. supra) voor gekozen om het dendogram te bespreken van de clusteranalyse waarin geen rekening gehouden wordt met de *singletons*.<sup>54</sup> Een dendogram leest van links naar rechts. Uiterst links vinden we de 15 stemmende lidstaten terug in hun eigen cluster<sup>55</sup>. Vanuit elke cluster vertrekken er horizontale lijnen die tonen op welke afstand de clusters fuseren met andere clusters, om zo een nieuwe cluster te vormen.<sup>56</sup> De U-vormige lijnen die zo ontstaan, verbinden de lidstaten en de lengte van elke U representeert het verschil tussen de twee lidstaten verbonden lidstaten. Hoe korter de verbindende lijn, hoe meer gelijkaardig het stemgedrag is van de verbonden lidstaten. Omgekeerd geldt dan ook hoe langer de verbindende lijn, hoe meer afwijkend het stemgedrag. Uiteindelijk blijft er uiterst rechts in het dendogram nog maar één cluster over, welke alle lidstaten omvat. Dendogrammen verschaffen ons zodoende een visuele indicatie van de sterkte van groeperingen van lidstaten die gelijklopend stemgedrag vertonen. Op basis van Figuur 3 kunnen we dus vrij snel en eenvoudig nagaan of er een breuklijn bestaat tussen Klein en Groot of tussen andere groeperingen van lidstaten. Een eerste blik op het dendogram leert ons echter dat er geen sprake is van coalitievorming van Klein versus Groot in de Raad. De grote lidstaten komen niet als groep naar voren en vertonen allesbehalve gelijklopend stemgedrag. Wel zien we dat de onderlinge afstand tussen Frankrijk, Italië en Spanje relatief klein is, indien we deze vergelijken met de afstand van deze landen ten opzichte van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. In feite vinden we de meest zuidelijke landen (Frankrijk, Griekenland, Portugal, Italië en Spanje) duidelijk samen in één cluster terug. Men zou gewag kunnen maken van een Noord-Zuid breuklijn, maar dit zou een al te grote veralgemening zijn, aangezien ook Luxemburg en de twee overduidelijk noordelijke lidstaten Ierland en Finland tot deze cluster behoren.

---

<sup>53</sup> Zie <<http://www.euronet.nl/users/warnar/demostatistiek/stat/cluster.html>>

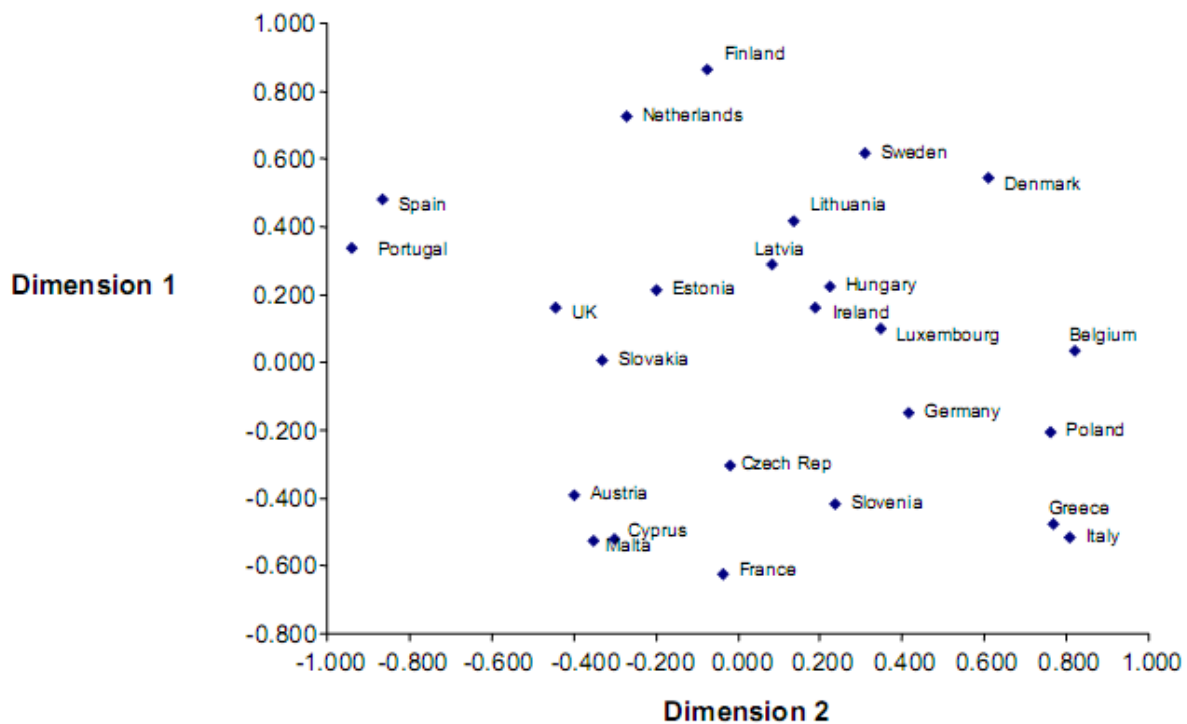
<sup>54</sup> Het dendogram van de clusteranalyse waarin de *singletons* wel in beschouwing worden genomen (zie Hayes-Renshaw e.a., 2006, p. 189) verschilt echter niet fundamenteel van het hier besproken dendogram.

<sup>55</sup> Bij aanvang wordt elk object (in dit geval de stemmende lidstaten) opgevat als een aparte cluster.

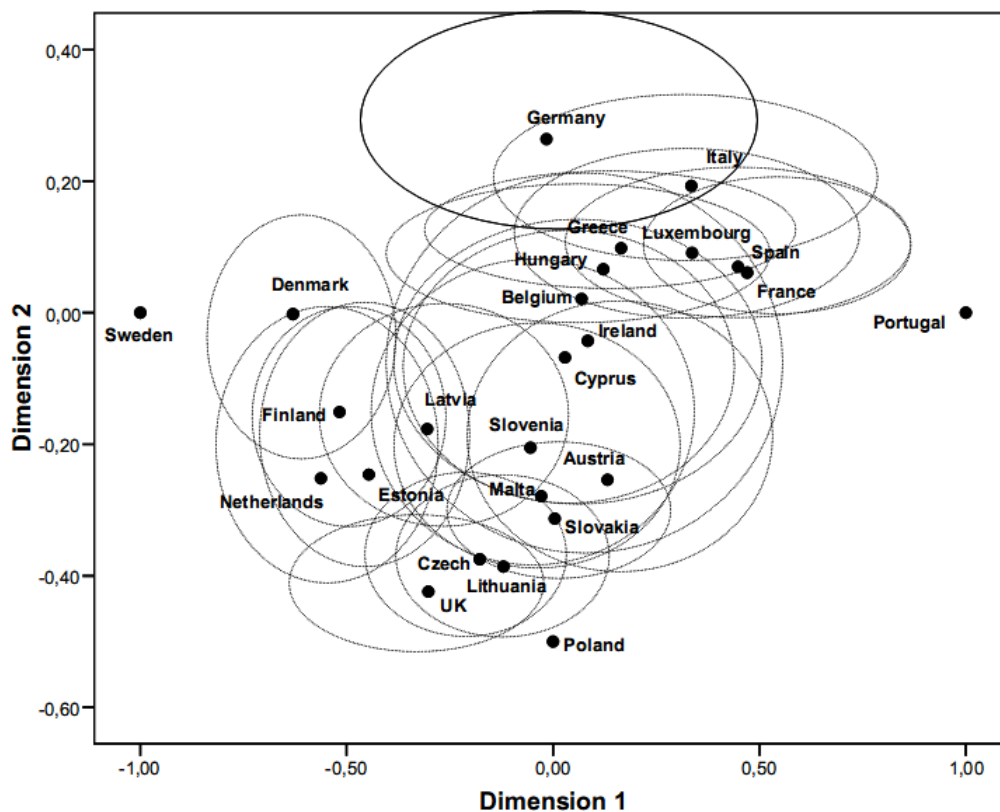
<sup>56</sup> De horizontale lijnen van de ene cluster worden verbonden met de horizontale lijnen van andere clusters door middel van een verticale lijn.



**Figuur 4.** Tweedimensionaal ruimtelijk *roll call* model van coalities in de Raad in de EU25-periode door Hagemann en De Clerck-Sachsse. (Bron: Hagemann & De Clerck-Sachsse, 2007, p. 23)



**Figuur 5.** Tweedimensionaal ruimtelijk *roll call* model van coalities in de Raad in de EU25-periode door Mattila. (Bron: Mattila, 2008, p.15.)



Figuur 4 en Figuur 5 zijn beiden visualisaties van de coalities in de Raad in de EU25-periode. Deze periode is in vergelijking met de periode voor de Grote Uitbreiding interessanter, aangezien we weten dat in de EU25-periode de grootte van de contesterende coalities duidelijk gegroeid is (cf. supra). Hagemann en De Clerck-Sachsse (2007, p.23) en Matilla (2008, p.15) maken geen gebruik van dezelfde methodes<sup>57</sup>, maar deze zijn wel tot zekere hoogte vergelijkbaar en hebben een gelijkaardige visualisatie als uitkomst. Beider methodes lezen de individuele positie van een lidstaat in een gecontesteerd voorstel en vergelijken deze vervolgens met de posities van alle andere lidstaten in alle geobserveerde contestaties. Op basis hiervan produceren de modellen een ruimtelijke visualisatie van het stemgedrag van de lidstaten. Deze visualisaties tonen hoe vaak lidstaten samen stemmen (of niet) over het geheel van de geanalyseerde contestaties. Of anders gezegd: de afstand tussen twee lidstaten toont hoe gelijklopend hun stemgedrag is.<sup>58</sup> Aangezien Figuur 4 en Figuur 5 enkel het stemgedrag van de lidstaten weergeven, zijn de categorisering *Dimension 1* en *Dimension 2* slechts arbitrair: ze hebben geen specifieke – of voorhand bepaalde – betekenis, zoals dat normaal het geval is bij de X- en Y-as van een grafiek. Het is aan de toeschouwer van deze visualisaties om conclusies te trekken betreffende deze dimensies: slechts na interpretatie verkrijgen zij een betekenis. Wat kunnen we nu aflezen over het stemgedrag van de kleine en grote lidstaten? Zowel Figuur 4 en Figuur 5 tonen – ondanks de onderlinge verschillen – zeer duidelijk aan dat er in de Raad van coalitievorming van Klein versus Groot geen sprake is. In beide visualisaties treffen we de grote lidstaten zowel bovenaan, onderaan, als links en rechts aan. De grote lidstaten vormen met andere woorden geen blok tegen de kleine lidstaten. Over enige blokvorming is bij deze laatste evenmin sprake. Over welke breuklijn(en) er zich dan wel voordoen, zijn de auteurs het echter niet eens. Mattila ziet op basis van zijn visualisatie (Figuur 5) een Noord-Zuid breuklijn (de interpretatie voor *Dimension 1*).<sup>59</sup> We zien inderdaad dat de meer noordelijke lidstaten zich links bevinden en de meer zuidelijke lidstaten rechts. Als we echter naar de eerste dimensie in visualisatie van Hagemann en De Clerck-Sachsse (Figuur 4) gaan kijken, dan merken we dat hier de opdeling tussen noordelijke en zuidelijke lidstaten minder prominent aanwezig is. Het algemene beeld toont wel enigszins een Noord-Zuid opdeling, er zijn echter te veel onregelmatigheden (zie bijvoorbeeld

<sup>57</sup> Hagemann en De Clerck-Sachsse maken gebruik van de *NOMINATE scaling method*. Mattila maakt gebruik van een model ontwikkeld door Clinton e.a.. Voor meer uitleg over deze modellen verwijzen we naar de respectievelijke studies.

<sup>58</sup> Bij wijze van voorbeeld: uit Figuur 4 kunnen we afleiden dat Denemarken en Malta in een aantal gevallen niet op dezelfde manier gestemd hebben, terwijl Cyprus en Malta in de meeste gevallen dezelfde stem hebben uitgebracht.

<sup>59</sup> Volgens Mattila is het echter niet de geografische positie van een EU-lidstaat die een verklaring biedt voor de plaats van de lidstaten in de visualisatie. Ook de ideologische oriëntering (links-rechts) en de positionering tegenover de Europese integratie (pro-integratie of sceptisch) hebben een invloed op de eerste dimensie, al zijn de effecten hiervan niet helemaal duidelijk en complex (Mattila, 2008, pp.18-19).

de positie van Spanje en Portugal) om te kunnen spreken van een strikte Noord-Zuid breuklijn. Ook *Dimension 2* in hun visualisatie verschaft volgens de auteurs niet veel informatie over permanente coalitiepatronen tussen EU-lidstaten. Mattila ziet in zijn tweede dimensie dan weer een – weliswaar vrij zwakke – breuklijn tussen de 15 oude en de 10 nieuwe lidstaten. Het kader van deze verhandeling verschaft ons echter niet de ruimte om dieper in te gaan op eventuele andere breuklijnen.

De belangrijkste conclusie die we uit de bespreking van zowel Figuur 3, Figuur 4, als Figuur 5 kunnen trekken, is dat we bij de stemmingen in de Raad voor de periode 1994-2006 geen breuklijn tussen de kleine en grote lidstaten zien opduiken. Noch de grote, noch de kleine lidstaten vertonen als groep gelijkaardig stemgedrag. Als er al grote lidstaten zijn die bij momenten eenzelfde stem uitbrengen, dan zijn het Frankrijk, Italië en Spanje (al neemt dit laatste land in de visualisatie van Hagemann en De Clerck-Sachsse wel een afwijkende positie in). Dit is op zich geen onbelangrijke constatacie, aangezien deze drie landen tezamen reeds goed zijn voor een derde van het vereiste aantal stemmen in een stemming bij gekwalificeerde meerderheid. En met één (of twee) extra land(en) kan men een blokkeringsminderheid vormen. Van een min of meer vast coalitiepatroon tussen deze drie landen is echter geen sprake. Indien we één algemene conclusie zouden formuleren betreffende de hierboven besproken gegevens, is het dat coalities steeds wisselen naargelang het onderwerp en dat de voor- en tegenstanders van een voorstel niet reeds bij voorbaat gekend zijn. Op basis van analyses van stemmingen in de Raad tussen 1994 en 2006 kunnen we hoogstens enkele hints geven over de te verwachten positie van een lidstaat.

Ter aanvulling van de hierboven besproken gegevens, hebben we zelf de data betreffende de stemmingen in de Raad van 2007 verzameld. Hieronder volgt dan ook de analyse van deze, dit met dezelfde doelstelling als voor de gegevens van 1994-2006: op zoek naar een eventuele breuklijn tussen Klein en Groot.

### 5.2.3 Stemmingen in 2007

#### a) Bronnenmateriaal en ordening van de data

Zoals eerder vermeld, zijn de *roll call data* voor 2007 die we hieronder zullen analyseren, verzameld op basis van de *maandelijkse overzichten van de besluiten van de Raad*. Voor 2008 zijn er nog geen maandelijkse overzichten ter beschikking gesteld op de website van de Raad. De beoogde transparantie van Raadsdocumenten blijkt er een met vertraging te zijn. Zo is bijvoorbeeld het overzicht voor december 2007 pas sinds 16 juli 2008 beschikbaar.<sup>60</sup> Desondanks zijn deze

<sup>60</sup> Vooralsnog zijn de gegevens voor deze maand ook enkel in het Frans beschikbaar. De Engelse en Franse versies zijn

overzichten een zeer waardevolle bron, want eenmaal beschikbaar verschaffen ze ons een overzichtelijk overzicht van alle aangenomen besluiten (wetgevings- én niet-wetgevingsbesluiten of ook wel “andere besluiten”) en kunnen we vrij snel opmaken welke van deze besluiten gecontesteerd werden en welke niet.

Voor het verwerken van de gegevens hebben we ons gebaseerd op de door Mattila (2008) gehanteerde ordening. De belangrijkste reden hiervoor is dat we zo onze data voor 2007 kunnen vergelijken met zijn analyse van de periode tussen mei 2004 en december 2006 (de EU25-periode), aangezien hij hiervoor hetzelfde bronnenmateriaal gebruikt. Zo kunnen we nagaan of de trends die na de Grote Uitbreiding merkbaar waren (cf. supra) zich doorzetten na de introductie van nog eens twee nieuwe lidstaten in januari 2007, met name Roemenië en Bulgarije. Het is overigens vrij eenvoudig om dezelfde ordening te hanteren, aangezien de door Mattila verzamelde dataset voor de EU25-periode op internet (<http://www.councildata.cergu.gu.se/>) te downloaden is.<sup>61</sup> Eveneens interessant aan het onderzoek van Mattila, is dat hij – net zoals wij en in tegenstelling tot de meeste andere auteurs – ook de gecontesteerde niet-wetgevingsbesluiten meerekent in zijn analyse van de stemmingen in de Raad. Per slot van rekening zouden min of meer vaste coalitiepatronen, indien ze bestaan, zich ook bij de gecontersteerde niet-wetgevingsbesluiten moeten manifesteren en zich niet beperken tot de definitieve wetgevingsbesluiten.

Na het verwerken van de data, verkregen we een tabel (zie Bijlage 2) met al de in 2007 aangenomen besluiten (715 in totaal), met per besluit telkens de volgende gegevens: de maand van aanneming, het nummer van de aangenomen tekst, of het om een wetgevingsbesluit of een niet-wetgevingsbesluit gaat, het type besluit (richtlijn, verordening,...), de Raadsformatie, de stemprocedure en de uitkomst (iedereen akkoord, enkel tegenstemmen, zowel tegenstemmen als onthoudingen of enkel onthoudingen). Indien er gestemd is, wordt ook vermeld welke landen tegenstemden en/of welke zich onthielden.<sup>62</sup>

#### *b) Algemene resultaten*

Het hoeft niet te verbazen dat uit de data voor 2007 blijkt dat de Raad in het overgrote deel van de gevallen nog steeds bij consensus beslist. Aangezien deze praktijk de introductie van tien nieuwe

---

het meest compleet. In het Nederlands ontbreekt bijvoorbeeld naast de maand december ook nog de maand februari.

<sup>61</sup> Deze website *Research Data on the Council of the European Union* heeft tot doel het vereenvoudigen van cumulatief onderzoek naar de Raad, via het beschikbaar stellen van de door verscheidene onderzoekers verzamelde datasets. Zo vinden we er ook de door Hayes-Renshaw e.a. (2006) verzamelde gegevens voor de periode 1994-2006 terug.

<sup>62</sup> Zie de legende vooraan in Bijlage 2 voor gedetailleerdere informatie over de verschillende opdelingen. In wat volgt, zullen we ons echter voornamelijk concentreren op wat de data ons leren over de verhouding tussen Klein en Groot en niet zozeer op andere gegevens die ook uit de dataset af te leiden zijn.

lidstaten in de Raad in 2004 overleefde, maakte de toetreding van nog eens twee lidstaten uiteraard niet veel verschil. In totaal keurde de Raad in 2007 164 (definitieve) wetgevingsbesluiten en 552 niet-wetgevingsbesluiten goed. Tabel 1 toont ons dat respectievelijk 73,8% en 96,6% van deze besluiten niet gecontesteerd werden. Van alle in 2007 genomen beslissingen tezamen werd maar liefst 91,3% unaniem goedgekeurd. Het totaalbeeld lijkt dus ten opzichte van de EU25-periode (89,5%) niet echt te zijn veranderd. Dit is echter vooral te wijten aan een gedaalde contestatie van

**Tabel 1.** Gecontesteerde definitieve wetgevingsbesluiten en andere besluiten in 2007 t.o.v. de EU25-periode (aantal tussen haakjes).

contestatie	definitieve wetgevingsbesluiten		andere besluiten		totaal	
	EU25-periode	2007	EU25-periode	2007	EU25-periode	2007
consensus	85.8% (357)	73.8% (121)	91.1% (858)	96.6% (533)	89.5% (1215)	91.3% (653)
gecontesteerd	14.2% (59)	26.2% (43)	9.0% (84)	3.4% (19)	10.5% (143)	8.7% (62)
<i>totaal</i>	<i>100% (416)</i>	<i>100% (164)</i>	<i>100% (942)</i>	<i>100% (552)</i>	<i>100% (1358)</i>	<i>100% (715)</i>

(Bron: Bijlage 2 + Mattila, 2008, p.6)

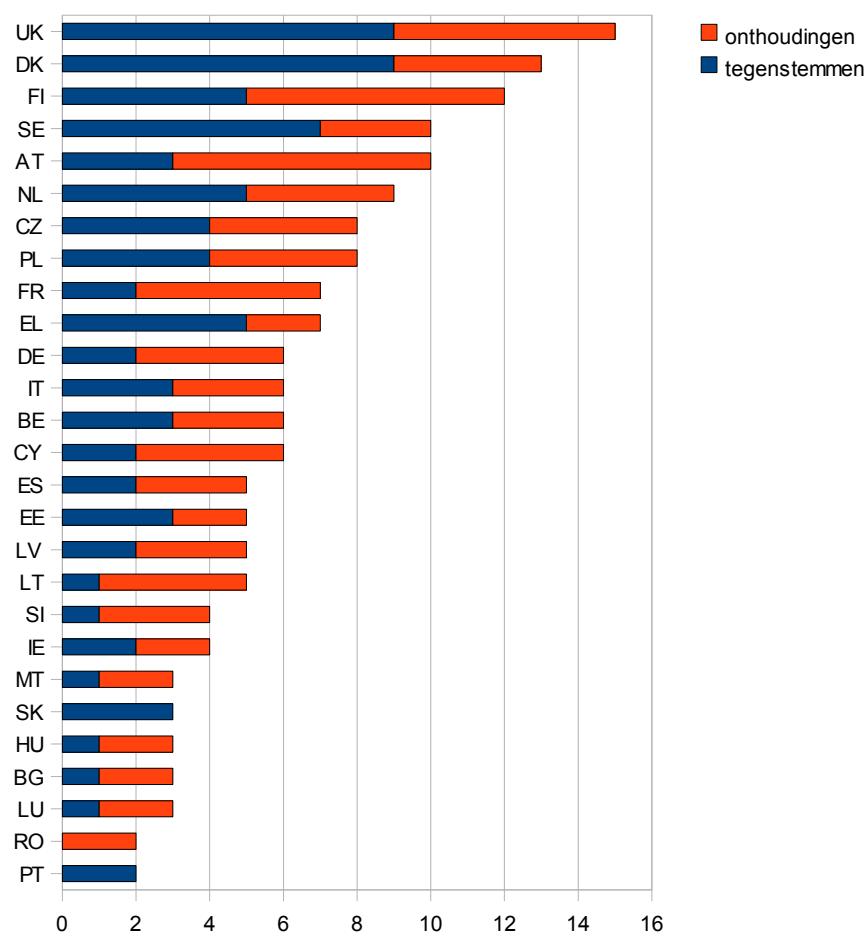
de niet-wetgevingsbesluiten (van 9% naar 3,4%).<sup>63</sup> Indien we enkel naar de wetgevingsbesluiten gaan kijken, dan zien we toch een duidelijke stijging qua contestatie: 26,2% in 2007 tegenover 14% in de EU25-periode. Ook ten opzichte van de periode 1994-2004 (16%) is het aantal contestaties duidelijk gestegen (cf. supra). Zou de eerder aangehaalde door Mattila (2008, p.7) opgemerkte trend, van zeer weinig contestaties onmiddellijk na de Grote Uitbreiding en een geleidelijke stijging in 2005 en 2006, zich dan verderzetten in 2007? En zou er in een Unie van 27 lidstaten op termijn dan toch sprake zijn van meer onenigheid dan in een Unie van 15 lidstaten, zoals verwacht werd vóór de Grote Uitbreiding? Het zou echter te voorbarig zijn uit deze stijging al te snel conclusies te trekken. Het onderzoek van Hagemann en De Clerck-Sachsse (2007, pp.13-14) toont namelijk dat het aantal contestaties in de jaren onmiddellijk voorafgaand aan de Grote Uitbreiding al hoger lag dan het gemiddelde voor de gehele periode 1994-2006. Zo bedroeg het aandeel gecontesteerde wetgevingsbesluiten in 2001 bijvoorbeeld 26,8%.<sup>64</sup> Dit zet het aantal contestaties in 2007 vermoedelijk in een beter perspectief: naar alle waarschijnlijkheid maken we niet meer dan een terugkeer mee naar het niveau van de jaren voor de Grote Uitbreiding. De toekomst zal dit echter uitwijzen.

<sup>63</sup> Op zich is dit een opmerkelijke daling, maar jammer genoeg is er geen vergelijkingsmateriaal met de jaren vóór de Grote Uitbreiding voorhanden. We kunnen dit percentage enkel vergelijken met dat van Mattila voor de EU25-periode en het blijft dus gissen naar de oorzaak ervan. Het een en het ander zou te maken kunnen hebben met het vrij hoge aantal niet-wetgevingsbesluiten in 2007 t.o.v. de EU25-periode. Het is ook heel goed mogelijk dat deze grote daling slechts eenmalig en geen trend is. Toekomstig onderzoek zal hierin duidelijkheid moeten brengen.

<sup>64</sup> In 2002 en 2003 werd respectievelijk 18% en 22% van de wetgevingsbesluiten gecontesteerd.

Hoe zit het nu met de onderlinge verschillen tussen de lidstaten in 2007, voor wat betreft het aantal contestaties? Figuur 6 toont ons het aantal uitgebrachte tegenstemmen en onthoudingen per lidstaat. Hieruit blijkt dat het voor de periode 1994-2006 waargenomen patroon – dat een grotere, meer noordelijk gelegen lidstaat een voorstel sneller zal contesteren, dan een kleinere meer zuidelijk gelegen lidstaat (cf. supra) – ook in 2007 standhoudt. We zien namelijk dat de Grote Zes tot de achttien meest contesterende lidstaten behoren en dat het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Finland en Zweden – allen noordelijke lidstaten – de lijst aanvoeren. Ook blijkt dat de twaalf nieuwe lidstaten globaal gezien een voorstel minder snel zullen contesteren dan de oude lidstaten.<sup>65</sup> De nieuwe lidstaten vertonen qua aantal contestaties echter geen fundamenteel verschillend gedrag. De twee nieuwste lidstaten, Bulgarije en Roemenië zien we niet geheel onverwacht helemaal onderaan opduiken. Concluderend kunnen we dus stellen dat zowel het percentage aan gecontesteerde wetgevingsbesluiten, als het aantal contestaties per lidstaat in 2007 in de lijn van de verwachtingen ligt.

**Figuur 6.** Onthoudingen en tegenstemmen per lidstaat in 2007. (Bron: Bijlage 2)



<sup>65</sup> Van de 18 meest contesterende lidstaten, waren er 13 reeds lid vóór mei 2004.

c) *Coalitiepatronen: Klein versus Groot?*

Vooraleer we ingaan op de coalitiepatronen, eerst een woordje over de grootte van de contesterende coalities in 2007. In Tabel 2 zien we dat het in 45,2% van de contestaties om *singletons* ging. In vergelijking met de EU25-periode, waar dit 34,3% bedraagt, is dit toch een vrij opmerkelijke stijging. Zeker indien we de conclusie – dat in de uitgebreide Unie de kans dat een contesterende coalitie uit ten minste twee lidstaten bestaat, groter is dan in de periode voor de Grote Uitbreiding (cf. supra) – opnieuw in herinnering brengen. De gegevens voor 2007 lijken dit

**Tabel 2.** Grootte van de contesterende coalities in 2007 t.o.v. de EU25-periode.

aantal lidstaten in een contesterende coalitie	procentueel		aantallen	
	EU25-periode	2007	EU25-periode	2007
meer dan 7	5.6%	8.1%	8	5
6 of 7	7.7%	4.8%	11	3
4 of 5	19.6%	12.9%	28	8
2 of 3	32.9%	29.0%	47	18
1	34.3%	45.2%	49	28
<i>totaal</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>143</i>	<i>62</i>

(Bron: Bijlage 2 + Mattila, 2008, p.9)

niet te bevestigen, aangezien het aantal *singletons* in 2007 dicht aanleunt tegen het door Hayes-Renshaw e.a. (2006) berekende gemiddelde voor de periode 1998-2004, met name 47%. We zien ook dat in 2007, ten opzichte van de EU25-periode, het aandeel van de contesterende coalities bestaande uit twee of drie lidstaten licht gedaald is (29% t.o.v. 32,9%) en dat er duidelijk minder coalities van meer dan drie lidstaten waren (25,8% t.o.v. 32,9%). Dit laatste percentage ligt wel nog steeds beduidend hoger dan dat voor de periode 1998-2004, toen dit nog maar 16% bedroeg. Een echte lijn lijkt er dus niet te trekken in de gegevens voor 2007 en het valt af te wachten of het aantal *singletons* in de toekomst zo hoog zal blijven of niet. De gemiddelde grootte van een contesterende coalitie was in 2007 alvast kleiner dan dat het geval was in de EU25-periode.

Hoe zit het nu met de coalitiepatronen? En meer bepaald met het stemgedrag van Klein en Groot: bestaan de contesterende coalities uit zowel kleine en grote lidstaten of zien we toch een breuklijn Klein-Groot opduiken? We weten dat de Raad consensusgericht werkt en dat het zelden voorkomt dat een contesterende coalitie de blokkeringsminderheid benadert. De goedkeurende coalitie zal steeds uit zowel kleine als grote lidstaten bestaan, alleen al omdat ze als groep apart niet aan een gekwalificeerde meerderheid komen. De contesterende coalitie kan vanzelfsprekend wél uit enkel (of voornamelijk) uit kleine of grote lidstaten bestaan. Het is dan ook hiernaar dat we op zoek

zijn: naar duidelijke contestaties van Raadsbesluiten door (enkel) kleine of grote lidstaten. Indien we willen nagaan of er bij de stemmingen in de Raad in 2007 tekenen zijn, die zouden kunnen wijzen op een breuklijn tussen Klein en Groot, is het met andere woorden niet per se nodig dat we onze data in een bepaald model gaan gieten. Kijken naar *wie met wie* tegen een besluit stemt, zou op zich al voldoende uitsluitsel moeten brengen over de verhouding tussen Klein en Groot. Dit is bovendien vrij eenvoudig te doen, aangezien we hier slechts één jaar bestuderen, waardoor we niet zo een

**Tabel 3.** Stemmingen in de Raad in 2007, zonder de *singletons* en gerangschikt naar grootte van de contesterende coalities.

tekst nr.	DE	FR	UK	IT	ES	PL	RO	NL	EL	BE	PT	CZ	HU	SE	AT	BG	DK	SK	FI	IE	LT	LV	SI	EE	CY	LU	MT
7984/07		1			1	1			1					2	1		2		1			2	2	2			
10231/07	1		2					2				1		2	1	1	2		1								1
7582/07	1		2					2		1		2		2			2		2					1			
10272/07	2		2					2				2		2			2		2				1	1			
8098/07			2					1		2				2			2		1				1				1
13133/07							1					2					2	2	2		1	1					
13254/07							1					2					2	2	2		1	1					
1394869			1					1						2	1				2				1				
5257/07		2			2					2				2			2										
6369/07	1		1					1									1				2						
9801/07			2						2		2				1					2							
9148/07									2				1			2	2									1	
8620/1/07				2					2	2			2														
9948/07								2	2	1																	1
13500/07								1				1		1			1										
17000/06				1		1										2											
7656/07																	1		1	1							
16477/06					2			2						1													
3631/7/07					2									2								1					
5722/07															1					1							
7995/07					1																					1	
7905/07			1															2									
8725/07						1																2					
8367/4/07			2																	2							
3619/07																							2		2		
11255/07															2											2	
12069/07														1			1										
12518/1/07												1														1	
12519/1/07												1														1	
13610/07									2											1					2	1	
13593/6/07										1																	2
16265/07	2					2																					
15276/07											2						1										
16290/07				2	2																						

(Bron: Bijlage 2) (Legende: tekst nr. = nummer van de aangenomen tekst; 1 = onthouding; 2 = tegenstem)



groot aantal besluiten in ogenschouw moeten nemen. Tabel 3 toont de geobserveerde coalities in de 34 door meer dan één lidstaat gecontesteerde besluiten van 2007. De 28 *singletons* zijn hier weggelaten om de evidente reden dat hierbij geen sprake is van een contesterende “coalitie”.<sup>66</sup> De besluiten zijn gerangschikt naar grootte van de contesterende coalities: hoe groter deze, hoe interessanter uiteraard. In Tabel 3 zien we dat geen enkel besluit door enkel en alleen grote lidstaten werd gecontesteerd. In iets minder dan de helft van de gevallen bestond de contesterende coalitie echter enkel uit kleine lidstaten. Dit lijkt veelbelovend, maar een gedetailleerdere blik leert ons dat het hierbij in slechts vijf gevallen om een coalitie gaat van meer dan drie lidstaten. Eigenlijk zijn vooral de beslissingen met als tekstnummers 13133/07 en 13254/07<sup>67</sup> interessant, daar we hierbij een contesterende coalitie van maar liefst zeven kleine lidstaten bemerken: Tjechië, Denemarken, Slowakije en Finland stemden tegen, Roemenië, Litouwen en Letland onthielden zich. De coalitie tussen kleine lidstaten die we hier waarnemen berust echter hoogst waarschijnlijk niet op een fundamenteel meningsverschil tussen Klein en Groot, aangezien we voor het overige geen grote contesterende coalities van uitsluitend kleine lidstaten waarnemen. Het gegeven dat deze lidstaten klein zijn, is met andere woorden niet de oorzaak van hun contestatie. Op basis van Tabel 3 kunnen we dus stellen dat er ook in 2007 geen sprake is van min of meer vaste coalitiepatronen van Klein versus Groot. Wat we wel kunnen opmerken, is dat enkele noordelijke lidstaten opvallend gelijklopend stemgedrag vertonen. Zo zien we bijvoorbeeld in de zeven meest gecontesteerde besluiten van 2007 telkenmale Denemarken en Finland opduiken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden duiken hierbij vier keer op. We kunnen dus stellen dat de conclusies met betrekking tot een eventuele breuklijn tussen Klein en Groot voor 2007 overeenkomen met deze voor de periode 1994-2006. We moeten wel opmerken dat bij het bronnenmateriaal, waarop deze conclusies zijn gebaseerd, toch enkele kanttekeningen kunnen worden geplaatst. Men mag dus misschien niet al te snel generaliserende conclusies trekken op basis *roll call data* van de Raad.

#### 5.2.4 Tekortkomingen van *roll call data*

Ondanks het feit dat *roll call data* ons – zoals hierboven uitvoerig werd aangetoond – een inzicht kunnen geven in de werkwijze van de Raad en in de bestaande coalitiepatronen/breuklijnen tussen de lidstaten van de Unie, hebben dit soort gegevens ook hun beperkingen. Globaal genomen kunnen we drie belangrijke tekortkomingen onderscheiden. Een eerste probleem betreft de informatie die *niet* geregistreerd wordt in de Raadsdocumenten. Het spreekt voor zich dat de gegevens over

<sup>66</sup> De 28 *singletons* bestaan uit 18 contestaties door een grote lidstaat, en 9 contestaties door een kleine lidstaat.

<sup>67</sup> Het gaat hier om twee gezamenlijk aangenomen verordeningen (9 oktober) die betrekking hebben op de Europese suikerindustrie.

stemmingen in de Raad ons geen kennis verschaffen over zogenaamde *failed decisions*: voorstellen die niet de benodigde meerderheid bekwamen in de Raad en waarover zodoende niet gestemd werd. Deze voorstellen worden vaak teruggestuurd naar een lager niveau – het Coreper of een werkgroep – om daar verder bediscussieerd te worden (Hayes-Renshaw e.a., 2006, p. 164; Hagemann & De Clerck-Sachsse, 2007, p. 44; Mattila, 2008, p. 5). Daartegenover staat wel dat er sprake is van een zekere *zelfcensuur*: de Commissie zal namelijk steeds trachten geen voorstellen te lanceren waarvan men weet dat ze niet op een consensus binnen de Raad kunnen rekenen. Ook de Commissie werkt dus steeds naar een consensus toe en – in de gevallen dat dit wel wettelijk mogelijk is – niet naar een gekwalificeerde meerderheid. (Heisenberg, 2005, p. 71). Voor wie geïnteresseerd is in de tegenstellingen tussen lidstaten die opduiken bij stemmingen in de Raad, is deze zelfcensuur een nadeel: aangezien de Commissievoorstellen consensusgericht zijn, is de onenigheid tussen de lidstaten bij een eventuele stemming bij voorbaat immers al heel wat kleiner.

Ten tweede schuilt er een gevaar in een uitsluitend kwantitatieve analyse van stemmingen. Men mag namelijk niet zomaar conclusies trekken uit het stemgedrag van lidstaten. Indien een land tegen een voorstel stemt, betekent dit niet automatisch dat het ook tegen het voorstel gekant is. Men kan immers ook tegenstemmen omdat men van mening is dat het voorstel niet ver genoeg gaat (Hayes-Renshaw e.a., 2006, p. 172).<sup>68</sup> Bovendien mag men, indien we op dit argument verder doorgaan, er ook niet zomaar van uitgaan dat landen die een gelijkaardige stem uitbrengen dit ook doen vanuit een gemeenschappelijk belang (Mattila, 2008, p. 5). Het is met andere woorden niet ondenkbaar dat twee landen die beiden tegen een voorstel stemmen, dit doen om compleet verschillende redenen. Desondanks stelt Matilla dat het vrij veilig is om te veronderstellen dat lidstaten die beiden tegen een voorstel stemmen, dit doorgaans toch op basis van gelijkaardige beleidsvoorkeuren doen.

De derde tekortkoming van analyses op basis van *roll call data* is misschien wel de belangrijkste en volgens sommigen zelfs onoverkomelijk (cf. infra). Sommige lidstaten zullen namelijk, ondanks ze het oneens zijn met de meerderheid, om bepaalde redenen er toch voor kiezen hun afkeuring niet officieel te laten registreren door middel van een tegenstem of een onthouding. Op die manier wordt er niet gestemd, terwijl er toch onenigheid bestaat en lijkt het alsof de Raad een beslissing bij consensus neemt. Een mogelijke reden om – ondanks het ongenoegen – toch niet tegen te stemmen,

---

<sup>68</sup> Een voorbeeld hiervan wordt gegeven door Hayes-Renshaw e.a (2006, p.172). Bij de stemmingen over de transparantiebepalingen betreffende toegang tot de Raadsdocumenten, was er een steeds terugkerende groep van landen (Denemarken, Finland, Nederland en Zweden) die tegen de voorstellen om meer informatie vrij te geven stemden. Wanneer we echter nagaan waarom deze landen tegenstemden, blijkt dat deze *no-sayers* juist voorstanders waren van een grotere transparantie. De juridische dienst van de Raad, die traditioneel gesteund wordt door een meerderheid van de lidstaten, was echter van mening dat haar juridische adviezen en opinies niet mogen worden vrijgegeven.

kan mogelijk liggen in het feit dat een bepaalde beslissing voor het land in kwestie vrij onbelangrijk is en er in het thuisland weinig of geen mediabelangstelling voor is. Wat de reden ook moge zijn, we kunnen er van uitgaan dat het aantal gecontesteerde beslissingen dat we waarnemen op basis van *roll call data*, slechts een klein aandeel is van het aantal reële contestaties.<sup>69</sup> We mogen er van uitgaan dat we slechts het topje van de ijsberg te zien krijgen of “a downward biased estimate of the true amount of dissent” (Mattila, 2004, p. 31; Hagemann & De Clerck-Sachsse, 2007, pp. 20-21).

Deze laatste – ernstige – tekortkoming zou sommigen kunnen motiveren tot de stelling dat, ondanks het feit dat we geen breuklijn tussen kleine en grote lidstaten waarnemen in de *roll call data*, deze breuklijn toch zou kunnen bestaan, gezien de *roll call data* slechts het topje van de ijsberg tonen. Onze mening is echter dat indien er sprake is van een *echte* breuklijn tussen Klein en Groot, deze zeker zichtbaar zou moeten worden in de gecontesteerde beslissingen. Ook al hebben we slechts een klein deel van het totaal aantal contestaties ter onzer beschikking. Het is met andere woorden niet denkbaar dat er een breuklijn bestaat die zo goed als niet zichtbaar is in de stemmingen in de Raad. Plechanovová (2008, p. 25) verwoordt het als volgt:

“...we envisage the visible pattern of decision-making demonstrated by the subset of contested proposals as an indication of what takes place “below the surface” of the consensual decisions during negotiations within the working bodies of the Council...”

Een mogelijke oplossing die tegemoet komt aan de tekortkomingen van *roll call data* is een onderzoek naar de posities van de lidstaten nog vóór de Raad over een voorstel beslist. Dit is dan ook wat we in het volgende deel onder de loep zullen nemen: ter aanvulling – en eventueel ter correctie – van onze conclusies betreffende de breuklijn tussen Klein en Groot op basis van kwantitatieve analyses, zullen we hieronder kort de resultaten van enkele kwalitatieve analyses van de onderlinge relaties tussen de EU-lidstaten in de Raad bespreken.

### 5.3 Ter aanvulling: Onderzoek aan de hand van *ex ante* data

“...to explore the dimensions of contestation within the Council, we need to rely on more direct preference measures. Interviews that unravel the bargaining positions of the actors before the final decision is made provide, in our view, more accurate information on actor preferences than roll call analyses...” (Zimmer, Schneider, & Dobbins, 2005, p. 406).

Sommige onderzoekers zijn van mening dat *roll call data* ons slechts een onvolledig beeld verschaffen op de conflictdimensies in de Raad. Vanwege het feit dat de Raad steeds consensusgericht

<sup>69</sup> Een aanwijzing hiervoor zijn de *formele statements* in de notulen van de Raad van lidstaten die een voorstel weliswaar goedkeuren, maar die langs deze weg alsnog hun ongenoegen over ofwel een klein deel of zelfs het gehele voorstel laten blijken.

werkt, zal de finale stem van een lidstaat immers niet steeds een reflectie van zijn initiële voorkeur. Zo zijn er zonder enige twijfel meer landen die een voorstel geen warm hart toedragen, dan zij die een besluit ook expliciet zullen contesteren (cf. supra). Deze onderzoekers verkiezen dus *ex ante* data boven *ex post* data. In plaats van de uiteindelijke stemmingen in de Raad te onderzoeken, zullen zij aan de hand van interviews trachten te achterhalen wat de mening van een lidstaat omtrent een bepaald voorstel is, nog vóór de onderhandelingen erover zijn gestart. Een belangrijk – zo niet het belangrijkste – voorbeeld van zo'n *ex ante* dataset is de *DEU-dataset*. Het *Decision-Making in the European Union* researchproject “examines the mechanisms through which differences between actors’ most favoured policy outcomes are resolved” (Zimmer e.a., 2005, p. 244). Op basis van interviews met in totaal 125 experts<sup>70</sup> werd een dataset bekomen die informatie bevat over de beleidsvoorkeuren van de 15 EU-lidstaten, de Commissie en het Europees Parlement in 70 controversiële Commissievoorstellen, welke behandeld werden in de Raad in de periode tussen januari 1999 en december 2000. Nogmaals, het betreft hier dus de beleidsvoorkeuren van de lidstaten: hun geprefereerde posities ná de lancering van een voorstel, maar vóór men binnen de Raad een gemeenschappelijk standpunt heeft ingenomen.

Analyses van coalitiepatronen in de Raad aan de hand van de DEU-data, vinden we onder andere terug bij Thomson, Boerefijn en Stokman (2004), Kaeding en Selck (2005) en Zimmer e.a. (2005). In geen enkel onderzoek is er sprake van een breuklijn tussen Klein en Groot. In feite komen al deze analyses ongeveer tot dezelfde algemene conclusies. Ten eerste nemen alle auteurs een Noord-Zuid breuklijn waar. De armere zuidelijke lidstaten zijn over het algemeen voorstander van een grotere marktregulatie, terwijl de noordelijke lidstaten eerder voorstanders zijn van meer vrijhandel en competitie. Volgens zowel Kaeding en Selck (2005, p. 417) als Zimmer e.a. (2005, p. 282) is deze Noord-Zuid breuklijn gelinkt aan de status van een lidstaat als netto-betaler of netto-ontvanger van EU-subsidies. Op deze manier kan het enigszins afwijkend gedrag van sommige lidstaten ten opzichte van deze breuklijn verklaard worden.<sup>71</sup> De tweede algemene conclusie is echter minstens even belangrijk en nuanceert de eerste. Alle onderzoekers benadrukken namelijk dat er – ondanks de Noord-Zuid tegenstelling die opduikt in het totaalbeeld van de beleidsvoorkeuren van de

---

<sup>70</sup> Het merendeel van de experts behoorden tot de nationale delegaties van de lidstaten in Brussel en hadden reeds zelf geparticipeerd in onderhandelingen.

<sup>71</sup> Kaeding en Selck onderscheiden meer bepaald twee grote groepen van landen met, tot op zekere hoogte, gelijkaardige beleidsvoorkeuren: enerzijds een groep bestaande uit Frankrijk, Spanje, Italië, Griekenland, België, Portugal en Ierland, anderzijds een groep bestaande uit het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken, Finland, Duitsland, Oostenrijk en Nederland. Luxemburg neemt een tussenpositie in. De posities van de (meer) noordelijke lidstaten België en Ierland in het “zuidelijke” kamp zou dus te maken hebben met het *herverdelende element* dat verbonden is aan de Noord-Zuid breuklijn (Kaeding & Selck, 2005, p. 281).

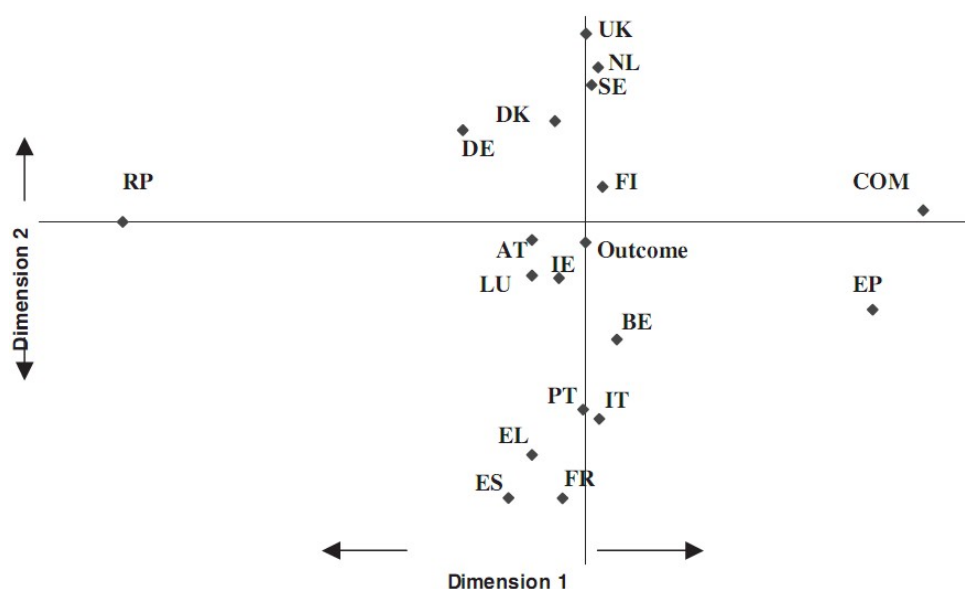
lidstaten – zeer weinig structuur terug te vinden is in de posities van de lidstaten. We kunnen dus niet echt spreken van een sterke en consistente breuklijn tussen noordelijke en zuidelijke lidstaten:

“Classifying the member states according to their overall preference patterns fails due to the inconsistency of the preference profiles. Coinciding preferences can frequently be traced back to common financial, economic or 'cultural' interests, but are by no means consistent. (Zimmer e.a., 2005, p. 418).

Het inconsistent gedrag van de lidstaten in de Raad werd hierboven bij de bespreking van de stemmingen in de Raad reeds aangehaald en deed ons al concluderen dat elke veralgemening van het stemgedrag van een lidstaat in de Raad wel ergens tekort schiet (cf. supra).

Alhoewel het niet de bedoeling is al te diep in te gaan op de individuele resultaten van de hier aangehaalde onderzoeken, willen we hier ter illustratie toch nog even wat verder ingaan op de analyse van de DEU-data van Thomson e.a. (2004). Het interessante aan deze is dat ze op basis van een statistische ordening van de DEU-data<sup>72</sup> een tweedimensionale ruimtelijke visualisatie bekomen van de beleidsvoorkeuren van de lidstaten (zie Figuur 7), welke tot op zekere hoogte vergelijkbaar is met de visualisaties van Matilla en van Hagemann en De Clerck-Sachsse (cf. supra). Aan de hand van Figuur 7 kunnen we dus opnieuw vrij eenvoudig het eventuele bestaan van een breuklijn tussen kleine en grote lidstaten nagaan. We zien dat de eerdere conclusies bevestigd worden. Deze visualisatie toont duidelijk aan dat kleine en grote lidstaten het verre van oneens zijn. We kunnen wel twee andere dimensies identificeren, aan de hand waarvan we de voorkeuren van de

**Figuur 7.** Tweedimensionaal ruimtelijk model van de beleidsvoorkeuren van de lidstaten in de Raad op basis van de DEU-data door Thomson e.a. (Bron: Thomson, Boerefijn, & Stokman, 2004, p. 250)



<sup>72</sup> Net zoals bij de *roll call data* zullen we ons hier enkel concentreren op de visualisatie. Voor de werkwijze van de gehanteerde *multi-dimensional scaling* methode, verwijzen we naar Thomson e.a. (2004).

verscheidene actoren in het wetgevingsproces kunnen ordenen (Thomson e.a., 2004, pp. 251-252, pp. 256-257). Op de eerste dimensie – terug te vinden op de horizontale as – vinden we de Commissie (COM) en het Europees Parlement (EP) aan het ene eind. Het *reference point* (RP) of het resultaat indien er geen akkoord zou zijn over het voorstel bevindt zich aan het andere eind. Zoals duidelijk af te lezen is van Figuur 7, zijn alle lidstaten te situeren in het midden van deze dimensie. Dit “samenklitten” van alle lidstaten duidt erop dat er zich geen enkele lidstaat consistent dichter bij de positie van de Commissie bevindt dan de overige lidstaten.<sup>73</sup> De tweede dimensie – terug te vinden op de verticale as – is interessanter en toont duidelijk een breuklijn tussen Noord en Zuid in de Raad. Helemaal bovenaan treffen we het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Zweden, Denemarken en Duitsland aan. Helemaal onderaan vinden we Frankrijk, Spanje, Griekenland, Italië en Portugal terug. Deze Noord-Zuid-breuklijn duikt voornamelijk op in voorstellen waarbij een keuze bestaat tussen marktgeoriënteerde en regulerende antwoorden op beleidsvragen.

In feite zetten de resultaten van de analyses van de DEU-data de conclusies die we hierboven getrokken hebben aan de hand van de analyses van *roll call data* enkel maar kracht bij: de coalities in de Raad wisselen naargelang het voorstel en van een breuklijn tussen Klein en Groot is hoegenaamd geen spoor terug te vinden. We mogen echter niet vergeten dat de DEU-dataset vrij beperkt is in ruimte en tijd: ze verschaft ons slechts informatie over de beleidsvoorkeuren in 70 voorstellen die tussen 1999 en 2000 werden aangenomen. Gezien de vrij kleine dataset, is voorzichtigheid dus geboden bij het formuleren van enige generaliserende conclusies. Gelijkaardige gegevens voor andere periodes zijn zeer zeldzaam, daar onderzoek naar de beleidsvoorkeuren van de EU-lidstaten in de Raad niet eenvoudig is. Onderzoeksprojecten zoals het DEU-project vergen immers heel wat tijd en inspanningen. Matilla (2008, pp. 5-6) ziet dit als h et grote nadeel van *ex ante* data. Het verzamelen van *roll call data* is daarentegen veel eenvoudiger en sneller te bewerkstelligen, aangezien deze vrij snel – althans in principe (cf. supra) – beschikbaar zijn op de website van de Raad.

Indien we de resultaten van *zowel* de kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeken naast elkaar leggen krijgen, dan kunnen we enkel – opnieuw – concluderen wat al verschillende malen in dit hoofdstuk is gedaan. Met name dat er geen bewijzen te vinden zijn voor een breuklijn tussen Klein en Groot. De in het derde hoofdstuk aangehaalde auteurs welke van mening zijn dat de kleine en grote landen als groep onvoldoende gemeenschappelijke belangen delen, lijken dus het pleit te winnen. Hieronder volgt nog een zijsprongetje omtrent democratie en consensus.

---

<sup>73</sup> De oorzaak van de afwijkende positie van de Commissie ligt in het feit dat deze instelling, als initiator van nieuwe wetgeving, het vaak opportuun vindt om radicale voorstellen te doen in de wetenschap dat deze afgezwakt zullen worden in de daaropvolgende onderhandelingen.

#### 5.4 Een zijsprongetje: Beslissen bij consensus: Eendracht maakt macht?

“...we must carry through to completion the process whereby consensus is replaced by voting, the normal procedure in a democratic system. What we must do is evolve towards a system of decision-making that is based on voting, [...] we must come to embrace a majority voting culture, in which decisions reflect the will of the largest number but apply equally to each and everyone. All too often, we aim for consensus even when there is none to be found, and progress grinds to a halt. To overcome reservations in some quarters, there is only one solution: to put the matter to the vote.” (Prodi, 2001).

We willen hier nog even stilstaan bij enkele vragen omtrent de door de Raad gehanteerde praktijk van beslissen bij consensus. Is dit eerder nadelig of komt dit de Unie net ten goede? Vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit en transparantie kan men – zoals voormalig Commissievoorzitter Prodi in het bovenstaande citaat – bepleiten dat een besluitvormingsstelsel waarbij duidelijk gestemd wordt over een voorstel, te prefereren valt boven een stelsel waarbij altijd naar een consensus wordt gezocht. Dit via allerlei *sidepayments* en *package deals* waarbij de reële standpunten van de lidstaten vaak onduidelijk zijn. Anderzijds kan men ook beargumenteren dat de steeds diepgaandere Europese integratie van de voorbije vijftig jaar net bewerkstelligd is dankzij het steeds weer toewerken naar een consensus (Heisenberg, 2005, p. 83). Consensus dus als integratiebevorderend mechanisme. Het is met andere woorden misschien beter om via een compromis allemaal samen een stap vooruit te zetten, dan dat een bepaalde minderheidsgroep deze stap toch moet zetten zonder enige compensatie. De door de Raad genomen beslissingen moeten immers nog geïmplementeerd worden in de lidstaten. In een dergelijk stelsel moedigt beslissen bij consensus het nakomen van een beslissing aan, terwijl een weggestemde lidstaat zijn verplichtingen zou kunnen trachten te ontduiken (Hayes-Renshaw e.a., 2006, p. 163). Het is voor een tegenstemmende lidstaat niet eenvoudig om zo een besluit te gaan legitimeren in het thuisland. Maar het gehele EU-systeem is net afhankelijk van legitimatie door de lidstaten en de navolging van het Gemeenschapsrecht (Hayes-Renshaw e.a., 2006, p. 178). De praktijk om te beslissen bij consensus heeft dus een outputlegitimiteit. Een volledige omschakeling naar een meer democratisch systeem van meerderheidsstemming zou grote gevolgen kunnen teweegbrengen. Volgens Heisenberg (2005, p.70) zijn de problemen omtrent democratische verantwoordelijkheid en transparantie, die de *culture of consensus* met zich meebrengt, de *price to be paid* voor een goed functionerend supranationaal niveau van besluitvorming in een Europa zonder een echt federaal systeem.

Vanwege haar consensusgerichte besluitvorming heeft de Europese Unie volgens Chrysochoou (2007, pp. 366-367) zeer veel weg van het door Lijphart (1969) ontwikkelde model van de *consociational democracy* of pacificatiedemocratie. Deze wordt gekenmerkt door een gesegmenteerde

samenleving met een samenwerkende elite. Toegepast op de EU vinden we deze gesegmenteerde samenleving dus terug in de vorm van de lidstaten van de Unie met elk hun nationale belangen. De geobserveerde *culture of consensus* in de Raad is als het ware een modelvoorbeeld van samenwerkende elites. Ook de kritieken op de pacificatiedemocratie doen een belletje rinkelen. Critici van het consociationalisme wijzen namelijk op het elitaire karakter ervan en hekelen het gebrek aan transparantie en democratische aansprakelijkheid. Eveneens wijzen zij op een conflict met de democratische principes van moderne staten, welke gebaseerd zijn op volkssoevereiniteit (Bogaards & Crepaz, 2002, p. 373). De pacificatiedemocratie heeft dus zijn voor- en nadelen. Net zoals Heisenberg (cf. supra) ziet Crepaz de nadelen van het steeds (trachten) beslissen bij consensus als de *price to be paid*. Hij ziet de *culture of consensus* echter eerder als een fase in de evolutie van de Unie naar een meer supranationaal systeem:

“Perhaps it is useful to see it as an historical stage in which a certain detachment from democratic control is necessary to guide and direct European institutions, as well as its citizens, towards a more supranational form of democratic politics. Once this is achieved, the cartel of elites is no longer needed, particularly if this process helps in ‘delivering the goods’, i.e. assists in establishing prosperity. After all, the legitimacy of a government, whether national or supranational, has not only an emotive part but also a performative part.” (Bogaards & Crepaz, 2002, p. 373).

Op zich is dit uiteraard nog steeds een vrij elitaire redenering. Het mag echter duidelijk zijn dat beslissen bij consensus in de Raad ook zijn voordelen kent. Het vervangen van de *culture of consensus* door een *stemcultuur* zou wel eens verregaande gevolgen kunnen hebben.

## 5.5 Deelbesluit

### 5.5.1 Eenheid in verscheidenheid in praktijk gebracht?

Wanneer de Raad van Ministers een voorstel goedkeurt, dan doet ze dit in het overgrote deel van de gevallen bij consensus. Ongeacht de geldende beslissingsprocedure, zal de Raad steeds trachten een voorstel unaniem goed te keuren. We mogen er echter wel van uitgaan dat het aantal geobserveerde gecontesteerde beslissingen – op basis van *roll call data* – slechts een klein deel is van het reële aantal contestaties. Het is niet omdat een voorstel bij consensus goedgekeurd wordt, dat alle lidstaten de beslissing ook genegen zijn.

### 5.5.2 David en Goliath, twee goede vrienden?

Wanneer een beslissing toch gecontesteerd wordt, zien we hierbij geen coalitievorming van Klein versus Groot opduiken. De empirische bewijzen op basis van zowel kwantitatief als kwalitatief



---

onderzoek betreffende het gedrag van de EU-lidstaten in de Raad van Ministers tonen dit uitvoerig aan. Kleine lidstaten blijken het niet fundamenteel oneens te zijn met de grote lidstaten in de Raad. In feite blijkt uit elk onderzoek dat het gedrag van de lidstaten niet zomaar te categoriseren is. Coalities wisselen naargelang het voorstel en van echt vaste coalitiepatronen is geen sprake. Indien er toch gewag moet worden gemaakt van een breuklijn, dan is deze tussen de noordelijke en zuidelijke lidstaten de meest uitgesprokene. Alhoewel hierbij ook serieuze kanttekeningen kunnen worden geplaatst.

Het feit dat er geen breuklijn tussen Klein en Groot merkbaar is, doet vragen rijzen omtrent de relevantie van een categorisering van de EU-lidstaten naargelang hun grootte. Dit is iets wat Baechler reeds tien jaar geleden opmerkte:

“...in the traditional system of states, small and large may have been excellent categories for comparing politico-military capacities. Yet the notions support a simplistic view focusing on physical aspects of power: the *strong* against the *weak*, David against Goliath. In today's international system large/small may be more adequate as geographical categories, such as *warm* and *cold*, *arid* and *humid*, or *high* and *low*, than as a sharp analytical tool in comparative political studies.” (Baechler, 1998, p. 282).

Dit hoeft niet te betekenen dat de grootte van een lidstaat op zich niet belangrijk is. Het is het denken in termen van Klein versus Groot dat irrelevant blijkt te zijn: de belangen van de kleine of de grote lidstaten blijken niet te bestaan. De grootte van een lidstaat blijkt bij Europese besluitvorming geen decisieve factor te zijn in de coalitievorming tussen de lidstaten.

## 6 Besluit

In deze verhandeling wilden we nagaan of er al dan niet sprake is van een breuklijn tussen de kleine en grote lidstaten van de Europese Unie. Wat is nu het algemene beeld dat we overhouden aan het eind van de rit? Het blijkt vooreerst dat in de literatuur betreffende kleine en grote lidstaten een meerderheid van de auteurs van mening is dat de wel eens aangehaalde breuklijn tussen Klein en Groot onbestaande is. Sommigen wijzen echter wel op een tegenstelling tussen de kleine en grote lidstaten voor wat betreft de institutionele hervormingen. Uit ons overzicht van de posities van Klein en Groot in de discussies omtrent institutionele hervormingen in Amsterdam, Nice en de Conventie, is duidelijk gebleken dat we gerust mogen spreken van een institutionele breuklijn tussen de kleine en grote lidstaten. Aan de basis van deze institutionele breuklijn ligt een keuze die gemaakt moet worden tussen proportionaliteit en gelijkheid. Zij die veel macht hebben – de grote lidstaten – bepleiten proportionaliteit, zij die weinig macht hebben – de kleine lidstaten – eerder gelijkheid. Beide elementen zijn sinds het de oprichting van de Unie vervat in het Verdrag. Wanneer de grote lidstaten aan het principe van de gelijkheid tussen lidstaten trachten te tornen, komt het onvermijdelijk tot een conflict tussen groot en klein. Dit is dan ook wat gebeurde in de jaren 1990. Lijdend onder hun Lilliput-syndroom, trachtten de grote lidstaten het principe van gelijkheid tussen lidstaten trachtten af te bouwen, om tot en meer proportioneel systeem te komen. Ze haalden, niettegenstaande hevig verzet van de kleine lidstaten, hun slag thuis. Ondanks een uitbreiding van de Unie met heel wat kleine lidstaten, is de machtspositie van de kleine lidstaten er net op achteruitgegaan omwille van de Grote Uitbreiding.

Het gegeven dat er een institutionele breuklijn bestaat tussen Klein en Groot, zegt ons echter niets over de verhouding tussen kleine en grote lidstaten in het dagdagelijks beleid van de Unie. Hiervoor zijn we op zoek gegaan naar bewijzen in de Raad van Ministers. Uit de analyse van de stemmingen in de Raad voor de periode 1994-2007 is uitvoerig gebleken dat er hoegenaamd geen sprake is van enig coalitiepatroon van Klein versus Groot. De kleine lidstaten blijken het in de Raad niet fundamenteel oneens te zijn met de grote lidstaten. In feite is het gedrag van de lidstaten niet zomaar te categoriseren. Coalities wisselen naargelang het voorstel en van echt vaste coalitiepatronen is geen sprake. Indien er toch gewag moet worden gemaakt van een breuklijn, dan is deze tussen de noordelijke en zuidelijke lidstaten de meest uitgesprokene. We mogen echter niet uit het oog verliezen dat de Raad in het overgrote deel van de gevallen bij consensus beslist. Zo zagen we bijvoorbeeld dat slechts 26% van de in 2007 door de Raad goedgekeurde wetgevingsbesluiten gecontesteerd werd. Onze mening is echter dat, indien er sprake zou zijn van een echte breuklijn

---

tussen Klein en Groot, deze zeker zichtbaar zou moeten worden in de gecontesteerde beslissingen. Het is met andere woorden niet denkbaar dat er een breuklijn zou bestaan die niet zichtbaar zou zijn in de stemmingen in de Raad. Bovendien blijkt ook uit kwalitatief onderzoek naar de beleidsvoorkeuren van de lidstaten, dat de kleine en grote lidstaten er geen fundamenteel verschillende visies op nahouden.

De auteurs welke van mening zijn dat de kleine en grote landen als groep onvoldoende gemeenschappelijke belangen delen, winnen dus het pleit: *de* belangen van de kleine of de grote lidstaten blijken niet te bestaan. Het denken in termen van Klein versus Groot is dus – op Europees niveau – irrelevant. De grootte van een lidstaat is bij Europese besluitvorming geen decisieve factor in de coalitievorming tussen de lidstaten. De meer algemene idee van een dichotomie tussen kleine en grote dingen zit echter ingebakken in de mens. In combinatie met de door sommige media uitvergroete institutionele meningsverschillen tussen kleine en grote lidstaten bij de Verdragsherzieningen, zal dit bij sommigen tot de conclusie geleid hebben dat er een breuklijn bestaat tussen kleine en grote EU-lidstaten. Niets is echter minder waar.

## Bibliografie

- Antola, E. (2001a). *Small States in the EU: Experiences and Challenges*. Paper gepresenteerd aan de workshop 'European Union: Nordic Experience', Tsjechisch Parlement, Praag, 12 juni.
- Antola, E. (2001b). *What kind of Union for Small States?* <<http://vanha.soc.utu.fi/jeanmonnet/tutkimusprojektit/smallstates.html>>.
- Archick, K. (2006). *The European Union: Questions and Answers*. Washington D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress.
- Bachmann, K. (2005). Deliberating or Bargaining - the New Members and the Convention on the Future of Europe. In T. Lane & E. Stadtmüller (Red.), *Europe on the Move: The Impact of Eastern Enlargement on the European Union* (pp. 55-68). Münster: Lit-Verlag.
- Baechler, G. (1998). Future Relevance and Priorities of Small States. In L. Goetschel (Red.), *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies* (pp. 267-283). Boston: Kluwer.
- Bogaards, M., & Crepaz, M. (2002). Consociational Interpretations of the European Union. *European Union Politics*, 3(3), 357-381.
- Bolkenstein, F. (2003). *De toekomst van de Nederlandstaligen in Europa*. Speech voor NedWerk Scheldemonde, Gent, 26 maart.
- Brinkhorst, L. J. (2007). Why tensions are high between the Low Countries. *Europe's World*, (7), 72-79.
- Brown, T. (1998). Implications of Enlargement. In L. Goetschel (Red.), *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies* (pp. 243-266). Boston: Kluwer.
- Bunse, S., Magnette, P., & Nicolaïdis, K. (2007). Big versus Small: Shared Leadership in the EU and Power Politics in the Convention. In D. Beach & C. Mazzucelli (Red.), *Leadership in the Big Bangs of European Integration* (pp. 134-157). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Chrysochoou, D. (2007). Democracy and the European Polity. In M. Cini (Red.), *European Union Politics* (2e ed., pp. 359-374). Oxford: Oxford University Press.
- Eppink, D. J. (2004a). Nieuwe koers voor Benelux. *De Tijd*, 19 juli.
- Eppink, D. J. (2004b). Met de kleinen tegen de groten. Benelux moet hoeder zijn van belangen kleine EU-landen. *NRC Handelsblad*, 24 juli.
- Felsenthal, D., & Machover, M. (2001). The Treaty of Nice and qualified majority voting. *Social Choice and Welfare*, 18(3), 431-464.
- Geurts, C. (1998). The European Commission: A Natural Ally of Small States in the EU Institutional Framework? In L. Goetschel (Red.), *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies* (pp. 49-64). Boston: Kluwer.
- Goetschel, L. (1998). The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe. In L. Goetschel (Red.), *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies* (pp. 13-31). Boston: Kluwer.
- Golub, J. (1999). In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community. *International Organization*, 53(4), 733-764.

- 
- Hagemann, S. (2007). Applying Ideal Point Estimation Methods to the Council of Ministers. *European Union Politics*, 8(2), 279-296.
- Hagemann, S., & De Clerck-Sachsse, J. (2007). *Old Rules, New Game: Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement*. CEPS Rapport.
- Hayes-Renshaw, F., Van Aken, W., & Wallace, H. (2006). When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly. *Journal of Common Market Studies*, 44(1), 161-194.
- Hayes-Renshaw, F., & Wallace, H. (2006). *The Council of Ministers* (2e ed.). Basingstoke: Macmillan.
- Heisenberg, D. (2005). The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research*, 44(1), 65-90.
- Hilf, M. (1995). The Role of Small Member States in the EU. *Úlfjótur*, 48(2), 167-170.
- Kaeding, M., & Selck, T. J. (2005). Mapping Out Political Europe: Coalition Patterns in EU Decision-Making. *International Political Science Review*, 26(3), 271-290.
- Kaniovski, S., & Hosli, M. (2008). *Towards An Empirical Model of Coalition Formation in the Council of the European Union*. Paper gepresenteerd aan de CONNEX-workshop 'Coalition-Formation in the European Union', Leiden, 24-25 januari.
- Lauwaars, R. (2002). *De Verdragen van Amsterdam en Nice over de Europese Unie*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse akademie van wetenschappen.
- Lee, M. (2006). *How Do Small States Affect the Future Development of the EU?* New York: Nova science publishers.
- Lijphart, A. (1969). Consociational Democracy. *World Politics*, 21, 207-225.
- Magnette, P., & Nicolaidis, K. (2004). Coping with the Lilliput syndrome. Large vs. Small member states in the European Convention. *Politique Européenne*, (14), 1-25.
- Manners, I. (2000). Small States and the Internal Balance of the European Union: Institutional Issues. In J. Gower & J. Redmond (Red.), *Enlarging the European Union: The Way Forward* (pp. 123-135). Aldershot: Ashgate.
- Mattila, M. (2004). Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers. *European Journal of Political Research*, 43(1), 29-50.
- Mattila, M. (2008). *Roll Call Analysis of Voting in the EU Council of Ministers after the 2004 Enlargement*. Paper gepresenteerd aan de CONNEX-workshop 'Coalition-Formation in the European Union', Leiden, 24-25 januari.
- Mattila, M., & Lane, J. (2001). Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting. *European Union Politics*, 2(1), 31-52.
- Meerts, P. (1997). Negotiating in the European Union: Comparing Perceptions of EU Negotiators in Small Member States. *Group Decision and Negotiation*, 6(5), 463-482.
- Moberg, A. (2007). *Is the double majority really double? The second round in the debate of the voting rules in the EU Constitutional Treaty*. Madrid: Real Instituto Elcano Working Paper, 30 mei.
- Moravcsik, A., & Nicolaidis, K. (1999). Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence and Institutions. *Journal of Common Market Studies*, 37(1), 59-85.

- Neumann, B., & Gstöhl, S. (2006). Lilliputians in Gulliver's World? In C. Ingebritsen (Red.), *Small States in International Relations* (pp. 5-36). Seattle: University of Washington Press.
- Pace, R. (2000). Small States and the Internal Balance of the European Union: The Perspective of Small States. In J. Gower & J. Redmond (Red.), *Enlarging the European Union: The Way Forward* (pp. 107-122). Aldershot: Ashgate.
- Plechanovová, B. (2008). *The EU Council Enlarged: North-South-East or Core-Periphery?* Paper gepresenteerd aan de CONNEX-workshop 'Coalition-Formation in the European Union', Leiden, 24-25 januari.
- Prodi, R. (2001). *For a strong Europe, with a grand design and the means of action*. Speech voor het Institut d'Etudes Politiques, Paris, 29 mei.
- Rodden, J. (2001). *Strength in numbers? Representation and redistribution in the European Union*. Paper gepresenteerd aan de European Union Studies Association Meeting, Madison, 31 mei.
- Rothstein, R. (1968). *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University Press.
- Tallberg, J. (2007). *Bargaining Power in the European Council*. Stockholm: SIEPS Rapport, februari.
- Theunis, B. (1999). Reflections on Small States and Their Influence in the European Union. In K. Malfliet & W. Keygnaert (Red.), *The Baltic States in an Enlarging European Union: Towards a Partnership Between Small States?* (pp. 155-179). Leuven: Garant.
- Thomson, R., Boerefijn, J., & Stokman, F. (2004). Actor alignments in European Union decision making. *European Journal of Political Research*, 43(2), 237-261.
- Thorhallsson, B. (2000). *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Thorhallsson, B. (2006). The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. *Journal of European Integration*, 28(1), 7-31.
- Van Roozendaal, P., Hosli, M., & Heetman, C. (2008). *Coalitions in the Council of the European Union*. Paper gepresenteerd aan de CONNEX-workshop 'Coalition-Formation in the European Union', Leiden, 24-25 januari.
- Von Steinsdorff, S. (2007, maart). *The Small EU Member States: Engines of Integration?* <[http://www.eurotopics.net/en/magazin/politik-verteilerseite/grenzen\\_der\\_erweiterung\\_2007\\_01/kleinstaaten\\_motoren\\_integration/](http://www.eurotopics.net/en/magazin/politik-verteilerseite/grenzen_der_erweiterung_2007_01/kleinstaaten_motoren_integration/)>
- Vos, H. (2007). *Besluitvorming in De Europese Unie: Een Survival Kit* (2e ed.). Leuven: Acco.
- Vos, H., & De Ridder, E. (2007). Calimero in Europa: Over de toekomst van de Benelux in de Europese Unie. *Internationale Spectator*, 61(11), 530-532.
- Wivel, A. (2004). *Small EU Member States after Enlargement: A New Context of Foreign Policy-Making?* Paper gepresenteerd aan de Centre for Small States Studies 'Workshop on Small States', University of Iceland, 17-18 september.
- Zbinden, M. (1998). Implications of the Intergovernmental Conference and the Treaty of Amsterdam for Small EU Member States. In L. Goetschel (Red.), *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies* (pp. 49-64). Boston: Kluwer.
- Zimmer, C., Schneider, G., & Dobbins, M. (2005). The Contested Council: Conflict Dimensions of an Intergovernmental EU Institution. *Political Studies*, 53(2), 403-422.

## Bijlagen

### Bijlage 1. Stemmenweging en meerderheidsbepalingen in de Raad doorheen de jaren.

Bron: Hayes-Renshaw e.a, 2006, pp. 180-181.

	ECSC		EEC- Euratom		ESF				EC-EU				Pop. ( '000s) <sup>b</sup>
	6 MS	15 MS	6 MS	6 MS	1973> 9 MS	1981> 10 MS	1986> 12 MS	1995> 15 MS	25 MS		2004>		
									01.05.04- 31.10.04	Nice 01.11.04>	Nice 01.01.2007> <sup>a</sup>	Constitutional Treaty	
Belgium	1	1	2	8	5	5	5	5	5	12	12	1	10,396
France	1	1	4	32	10	10	10	10	10	29	29	1	61,685
Germany	1	1	4	32	10	10	10	10	10	29	29	1	82,532
Italy	1	1	4	20	10	10	10	10	10	29	29	1	57,888
Luxembourg	1	1	1	1	2	2	2	2	2	3	3	1	452
Netherlands	1	1	2	7	5	5	5	5	5	13	13	1	16,258
Denmark		1			3	3	3	3	3	7	7	1	5,398
Ireland		1			3	3	3	3	3	7	7	1	4,028
UK		1			10	10	10	10	10	29	29	1	59,652
Greece		1				5	5	5	5	12	12	1	11,041
Portugal		1					5	5	5	12	12	1	10,475
Spain		1					8	8	8	27	27	1	42,345
Austria		1						4	4	10	10	1	8,114
Finland		1						3	3	7	7	1	5,220
Sweden		1						4	4	10	10	1	8,976
Cyprus									2	3	3	1	730
Czech Republic									5	12	12	1	10,212
Estonia									3	4	4	1	1,351
Hungary									5	12	12	1	10,117
Latvia									3	4	4	1	2,319
Lithuania									3	7	7	1	3,446
Malta									2	3	3	1	400
Poland									8	27	27	1	38,191
Slovakia									3	7	7	1	5,380
Slovenia									3	4	4	1	1,996
Bulgaria											10	1	7,965
Romania											14	1	22,300
Qualified majority	inc. 1 MS with 1/6 pr	inc. 2 MS with 1/9 pr	12/17	67/90	41/58	45/63	54/76	62/87	88/124	232/321 with 13 MS 62% pop.	255/345 with 14 MS 62% pop.	at least 15 MS 55% MS 65% pop.	Total population ( '000s) EU-25 458,602
Super-qualified majority	inc. 2 MS with 1/6 pr	inc. 3 MS with 1/9 pr	4/6 MS	-	6/9 MS	7/10 MS	8/12 MS	10/15 MS	-	-	-	-	EU-27 488,867

Sources: The (rounded-up) population data for EU-25 were obtained from a Council decision amending the Council's Rules of Procedure (Council Document 12712/04 of 8 October 2004, available from the register on the Council website <<http://www.consilium.eu.int>>. This decision established the total population of each Member State for the period 1 November 2004 to 31 December 2005, and is subject to annual revision. The population data for Bulgaria and Romania were obtained from the World Bank's World Development Indicators 2002.

Notes: inc. = including; MS = Member State; pr = share of production of coal and steel; UK = United Kingdom. <sup>a</sup> Proposed but not (at time of writing) definite date for the accession of Bulgaria and Romania. <sup>b</sup> EU-25 figures are for 2004; figures for Bulgaria and Romania are from 2002 (see sources).

## ***Bijlage 2. Wetgevingsbesluiten en niet-wetgevingsbesluiten van de Raad in 2007.***

**Bron:** <<http://www.consilium.europa.eu>>

**Legende:** (gebaseerd op Mattila (2008), Zie <<http://www.councildata.cergu.gu.se/>>)

month

text adopted (nr)

def.                    1 = definitive legislative act  
2 = other act

act                    1 = regulation  
2 = directive  
3 = decision  
4 = common position  
5 = joint action  
6 = resolution  
7 = conclusion  
8 = declaration  
9 = agreement  
10 = update  
11 = recommendation  
12 = annual report  
13 = protocol  
14 = council framework decision  
15 = convention  
16 = adoption  
17 = action plan  
18 = council opinion  
19 = other

council                1 = written procedure  
2 = economic and financial affairs  
3 = general affairs and external relations  
4 = education / youth / culture  
5 = justice and home affairs  
6 = transport, telecommunications and energy  
7 = agriculture and fisheries  
8 = environment  
9 = employment, social affairs, health and consumer affairs  
10 = competitiveness, internal market, industry and research

rule                    1 = unanimity  
2 = QMV  
3 = not specified in the monthly summaries  
4 = simple majority

outcome              1 = all in favor  
2 = negatives votes but no abstentions  
3 = negative votes plus abstentions  
4 = only abstentions

country vote         1 = abstention







month	text	def.	act	council	rule	outcome	DE	FR	UK	IT	ES	PL	RO	NL	EL	BE	PT	CZ	HU	SE	AT	BG	DK	SK	FI	IE	LT	LV	SI	EE	CY	LU	MT	
4	8132/07	2	4	3	3	1																												
4	8304/07	2	3	3	3	1																												
4	7814/07	2	3	3	3	1																												
4	7816/07	2	13	3	3	1																												
4	7718/07	2	4	3	3	1																												
4	7981/07	2	1	3	3	1																												
4	8098/07	2	1	3	3	3			2					1	2					2		2		1				1				1		
4	2244118	2	3	1	3	1																												
5	3611/07	1	1	1	2	1																												
5	7250/07	1	1	7	2	4			1																									
5	7995/07	1	1	7	2	4					1																				1			
5	9635/06	1	1	7	2	1																												
5	7751/07	1	1	7	2	1																												
5	7672/07	1	1	7	2	1																												
5	3690/06	1	3	7	2	2			2																									
5	3691/06	1	3	7	2	1																												
5	3692/06	1	3	7	2	2			2																									
5	6284/07	1	1	3	1	1																												
5	3605/07	1	3	10	2	1																												
5	3603/07	1	1	4	2	4																				1								
5	3617/07	1	2	9	2	1																												
5	3617/07	1	1	9	2	2			2																									
5	7739/07	2	3	7	3	1																												
5	7951/07	2	1	2	3	1																												
5	8211/07	2	3	3	3	1																												
5	8543/07	2	5	3	3	1																												
5	8316/07	2	1	3	3	1																												
5	8885/07	2	4	3	3	1																												
5	8216/07	2	5	1	3	1																												
5	10042/07	2	1	10	3	1																												
5	7656/07	2	4	10	3	4																	1		1	1								
5	10037/07	2	6	10	3	1																												
5	8488/07	2	3	4	3	1																												
5	9280/07	2	1	4	3	1																												
5	9021/07	2	16	4	3	1																												
5	10083/07	2	7	4	3	1																												
5	8770/07	2	6	4	3	1																												
5	8771/07	2	7	4	3	1																												
5	9142/07	2	3	9	3	1																												
5	8597/07	2	3	9	3	1																												
5	8610/1/07	2	1	9	3	1																												
5	8590/07	2	5	9	3	1																												
5	9317/1/07	2	7	9	3	1																												
5	9542/07	2	6	9	3	1																												
5	9476/07	2	11	9	3	1																												
6	8469/07	1	3	6	1	1																												
6	9801/07	1	1	7	2	3			2						2	2					1					2								
6	9148/07	1	1	7	2	3									2			1				2	2								1			
6	7905/07	1	1	7	2	3			1															2										
6	8725/07	1	1	7	2	3						1																2						
6	9365/07	1	2	7	2	1																												
6	7516/07	1	1	7	2	1																												
6	9304/07	1	3	7	2	1																												
6	7716/07	1	1	7	2	1																												
6	8367/4/07	1	1	7	2	2			2																		2							
6	14914/06	1	3	5	1	1																												
6	9201/07	1	3	5	1	1																												
6	3616/07	1	1	5	2	1																												
6	3608/07	1	2	5	2	1																												
6	3609/07	1	1	5	2	4																					1							



















