

Daniel Vignes, De berekening van de gekwalificeerde meerderheid, in 1996 een onontwarbaar probleem (november 1994)

Caption: Met het vooruitzicht op de intergouvernementele conferentie van 1996 neemt Daniel Vignes, chefredacteur van de Revue du Marché commun et de l'Union européenne, in november 1994 het compromis van Ioannina kritisch onder de loep, dat volgens hem het door Paul-Henri Spaak bedachte evenwicht bij de besluitvorming verstoort en het gewicht van het paar Frankrijk-Duitsland vermindert.

Source: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. Novembre 1994, n° 382. Paris: Éditions techniques et économiques. "Le calcul de la majorité qualifiée, un casse-tête pour 1996", auteur:Vignes, Daniel , p. 561-563.

Copyright: (c) Translation Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)
All rights of reproduction, of public communication, of adaptation, of distribution or of dissemination via Internet, internal network or any other means are strictly reserved in all countries.
Consult the legal notice and the terms and conditions of use regarding this site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/daniel_vignes_de_berekening_van_de_gekwalificeerde_meerderheid_in_1996_een_onontwarbaar_probleem_november_1994-nl-oeabcoaa-b1b9-4283-83ef-ea2f98cc2e27.html



Last updated: 05/07/2016

De berekening van de gekwalificeerde meerderheid, in 1996 een onontwarbaar probleem

Door Daniel Vignes

Toen in maart 1994 de Raad van de Europese Unie, die in Ioannina was bijeengekomen, zich tijdens een informele vergadering boog over het aantal stemmen dat in de berekening van de gekwalificeerde meerderheid moest worden toegekend aan de vier nieuwe toetredende lidstaten van de Unie, namelijk Oostenrijk, Finland, Zweden en Noorwegen, kwam het hele systeem onder zware druk te staan. Het is geweten dat deze weging, bepaald in artikel 148.2 van het verdrag van Rome, moet worden herberekend bij elke uitbreiding en dat zij de “kleine” lidstaten (oorspronkelijk België, Luxemburg en Nederland) begunstigt ten nadele van de “grote” (oorspronkelijk Frankrijk, Duitsland (DBR) en Italië, daarna in 1973 het Verenigd Koninkrijk). De subtiele Paul-Henri Spaak, in die tijd het boegbeeld van de Benelux, was de magische bedenker van de formulering van deze bepaling in het verdrag van Rome. Jammer genoeg kwamen er in de loop van de volgende jaren meer “kleine landen” dan grote bij de EEG. Alleen het Verenigd Koninkrijk kan als “groot” worden gekwalificeerd, aangezien Spanje met minder dan 40 miljoen inwoners slechts voor de helft het statuut van grote lidstaat kreeg: het heeft weliswaar twee commissarissen, maar de stem van Spanje telt slechts voor acht tegen de tien van Frankrijk/Duitsland/Italië en het Verenigd Koninkrijk. In de Unie met 16 lidstaten zijn er vier grote en twaalf kleine landen, een kwart grote dus, terwijl er in 1958 drie grote en drie kleine waren, de helft.

Het in Ioannina aangekaarte probleem kwam er voornamelijk op verzoek van het Verenigd Koninkrijk, misschien ook een beetje van Spanje, of zelfs even van Italië, die om verschillende redenen meenden dat de nieuwe verhoudingen hen niet voldoende beschermden omdat ze de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, waarvan zij vreesden dat ze hen benadeelde, te veel vergemakkelijkten. De kwaadsprekers – zij krijgen het woord – vreesden dat de stoute Engelsen wilden dat ze elke toekomstige ontwikkeling van de Gemeenschap gemakkelijk konden blokkeren door slechts enkele (zo weinig mogelijk) sceptische staten zoals zij zichzelf te verenigen; we zullen de naam van deze van laksheid verdachte staten niet openbaar maken, misschien denkt men dat ze zich in het noorden of het noordoosten van de Gemeenschap bevinden...?

In de werkzaamheden van de Raad – voor zover als deze de toetredingsonderhandeling voorbereidde – was de Engelse inspanning gebaseerd op een qua uitvoering ongebruikelijk concept, dat van de “blokkerende minderheid”, m.a.w. het aantal gewogen stemmen dat nodig is om een besluit tegen te houden. Volgens deze stelling moest dit aantal – zoals wij al zeiden – zo klein mogelijk zijn (de hoogst mogelijke gekwalificeerde meerderheid). Engeland wou een minderheid van 23 stemmen op 90, terwijl de andere landen er een van 27 wilden (over het cijfer 90, het totaal van de stemmen, en over de verdeling ervan tussen de staten, waren ze het bijna allemaal eens, alleen Zweden was van oordeel dat het niet vier maar vijf stemmen moest hebben, wat uiteindelijk werd geweigerd). Hierna volgen ⁽¹⁾ de wegingen waar men op uitkwam; als de Engelse stelling had gezegevierd, zou er in de tekst in het tweede lid geen 64 maar 68 stemmen hebben gestaan.

We gaan ons hier niet in de draaiertijen van de onderhandeling wagen. Sommige lidstaten waren niet principieel tegen het Engelse idee. Een meerderheid echter was voor het cijfer 27 op 90, met een gekwalificeerde meerderheid van 64 stemmen. Het Europees Parlement was formeel en gaf te kennen dat het niet zou toestaan dat het toetredingsakkoord zou worden gesloten als de Engelse stelling zegevierde. U zult wel begrijpen – zij het onrechtstreeks – dat wat het gewicht van de lidstaten in de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid verhoogt, het Parlement benadeelt.

In de Raad werden tijdens de onderhandeling talloze compromisoplossingen – als we *Agence Europe* mogen geloven — naar voren gebracht: er werd voorgesteld om de blokkerende minderheid te laten variëren volgens de materies; of om ze verschillend te maken naargelang de lidstaat groot of klein was; men dacht ook dat de blokkerende minderheid niet dezelfde moest zijn bij de eerste en de tweede lezing, dat in het begin het cijfer van 23 stemmen in overweging kon worden genomen (waarbij elk voorstel dat er minder had gekregen onmiddellijk bekrachtigd zou worden), dat tijdens een zeer korte termijn (drie maanden of twee jaar?) men zou onderhandelen of er een meer consensuele tekst kon worden gevonden, dat eens deze termijn

verstrekken, de tekst kon worden aanvaard, behalve als er minstens 27 stemmen tegen waren,... De Engelsen bleven onwrikbaar, *23 or nothing*. Zo geraakte het dossier volledig in de war en begrepen de habitués van *Agence Europe*, die niet gewend waren aan het begrip blokkerende minderheid, er niets meer van.

Ten slotte, en door de onvergelykelijke hardnekkigheid van de (Griekse) voorzitter van de EU-Raad, Th. Pangalos, werd een op het hierboven uiteengezette compromis gelijkend compromis uitgewerkt. Daarin stond dat als op een gegeven moment de behaalde minderheid tussen het Engelse cijfer (23 op 90) en dat van de andere landen (te weten 26) lag, of anders gezegd, als er een kleine gekwalificeerde meerderheid (of een sterke minderheid) was, de beslissing zou worden uitgesteld en men via onderhandelingen naar een bredere basis voor een akkoord zou zoeken. Er werd echter niet gezegd hoe lang er zou worden onderhandeld. Tot aan de herziening van 1998? Het compromis was dusdanig dat, om het verwijt te ontlopen dat zijn tegenhanger en voorganger (sarcastisch), het compromis van Luxemburg, van de juristen had gekregen, men in een besluit van de Raad en niet alleen in het proces-verbaal ervan ⁽²⁾ de belofte inlaste om het geheel later te herbekijken.

Waarschijnlijk wordt deze kwestie een van de kwesties die de onderhandeling van 1996 zullen vergallen. Al behoort ze normaal niet tot de kwesties waarvoor deze herziening in het Verdrag van Maastricht formeel is vastgesteld, toch zou ze wegens haar band met de uitoefening van de besluitvormingsbevoegdheid er stellig moeten in worden vermeld, dat is overigens wat de Raad in Ioannina heeft besloten.

Terloops – en op gevaar af van heimelijk op een Engelsman te lijken — zou men zich kunnen afvragen of men metertijd het door P.H. Spaak ontworpen evenwicht van de besluitvorming niet onherstelbaar is gaan verdraaien. Het staat vast dat dit systeem dat is bedacht om de “kleine” lidstaten te beschermen tegen de “grote”, na vier uitbreidingen het gewicht van de grote lidstaten overdreven beperkt. We willen geen conflict tussen “klein” en “groot” - er is daar een onderscheid dat wij objectief afwijzen, wij weigeren elke minachting van de “kleine” - alle staten zijn gelijk, heeft Vattel gezegd – we zouden geen meerderheid van “kleine staten” willen vergooien ten gunste van een minderheid van “grote”, maar het is wel zo dat het... wat het Frans-Duitse koppel wordt genoemd, bijzonder nuttig was voor de ontwikkeling van de Gemeenschap. En in de Unie iets willen doen terwijl Frankrijk en Duitsland zich ertegen verzetten, lijkt ons gewaagd. Toch bestaat dat risico – met het huidige systeem bestaat het al sinds 1985 — en het zal met de toekomstige uitbreidingen verergeren als men blijft voortdoen zonder iets te veranderen aan het systeem zoals het nu is.

De toepassing van deze gekwalificeerde meerderheid, die wij na vier uitbreidingen bijna als vertekend zouden bestempelen – wij zullen dit standpunt hierna nader verklaren – zou in sommige domeinen wel eens nefast kunnen zijn. Wij denken hierbij aan de stemming van de begroting, een kwestie waarvoor sinds 1975 het Europees Parlement een rol speelt die gelijk is aan of zelfs groter dan die van de Raad. Wat zou men denken van een begroting die gestemd is door het samenspannen van het Europees Parlement en een kleine gekwalificeerde minderheid van de Raad zonder twee van de vier grote staten?

We illustreren dit met enkele voorbeelden, en verzoeken onze lezers ons te verontschuldigen voor het feit dat we een beroep doen op een rekenkundige kennis die velen onder hen waarschijnlijk al sinds hun middelbare studies niet meer gebruiken en die tegenwoordig wordt vervangen door de Japanse rekenmachientjes die de voormalige commissaris Etienne Davignon zo dierbaar waren. Het gaat allemaal om het berekenen van percentages en drempels. Denk eraan dat de tekst van artikel 148.2 (minstens) aan zijn vijfde versie toe is sinds het verdrag van Rome ⁽³⁾.

We vestigen er de aandacht op dat het percentage van de gekwalificeerde meerderheid ten opzichte van het totaal van de gewogen stemmen bijna hetzelfde is gebleven sinds 1958: 71 % (om juist te zijn, het schommelt sinds 1958 tussen 70,588 % en 71,428 %), dat daarmee samenhangend het percentage van de blokkerende minderheid ten opzichte van het totaal van de gewogen stemmen — onder voorbehoud van de in Ioannina afgesproken versoepeling -- steeds in de buurt van 29 % ligt⁽⁴⁾.

Dit gezegd zijnde, wegens het grotere aantal staten die lid zijn van de Gemeenschap, verliest het Frans-Duitse koppel aan gewicht: 48 % in 1958, 34 % in de Gemeenschap met negen, 32 % in die met tien, 26 % in die met twaalf en slechts 22 % in de Europese Unie editie 1994 (minder dan 15 % in de Unie met 29 die

wij hierna ter sprake zullen brengen!).

In de Gemeenschap van 1958 kon het koppel zich ook verzetten tegen een besluit; dat kan het niet meer in de Gemeenschap van de Twaalf, en *zeker niet* in die van de 16, waar het een veel grotere steun zal nodig hebben om dat te kunnen doen.

Veronderstellen we nu de Unie met 22, de zes LMOE (Polen, Tsjechische republiek en Slovaakse Republiek, Roemenië en Bulgarije) zijn toegetreden tot de Unie, die 75 miljoen nieuwe burgers heeft gekregen. In de veronderstelling dat het aantal gewogen stemmen het volgende is (respectievelijk) $8 + 5 + 3 + 5 + 6$ (?), dan zal het totaal van de gewogen stemmen 122 zijn, en dus zal het aantal stemmen dat nodig is voor de gekwalificeerde meerderheid 86 zijn en de blokkerende minderheid 37. Een tactische alliantie samengesteld uit Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland zou hoe dan ook geminoriseerd zijn (ook Frankrijk + 'Duitsland + de Benelux + Denemarken).

Om een blokkerende minderheid te krijgen waarbij de vier (de landen met tien stemmen) die zich eensgezind verzetten, geminoriseerd zouden worden, moeten we ons een totaal van gewogen stemmen van 138 indenken, wat in de huidige optiek weinig realiseerbaar lijkt, aangezien de toetreding van bijna alle volgende staten nodig zou zijn – en die stelt problemen die men op dit ogenblik moeilijk de baas lijkt te kunnen — : Cyprus (dat op basis van zijn bevolking twee stemmen zou hebben), Malta (2), Estland (2), Letland (2). Litouwen (2), Zwitserland (4), Liechtenstein (2), (wij vervangen de ontbrekende hier niet door IJsland (2) of Moldavië (3), of zelfs niet Joegoslavië (6); wij zien er bovendien van af om te hypothetiseren op de voormalige leden daarvan, zelfs als wij twee stemmen geven aan de potentiële kandidaten, namelijk aan Kroatië en ook aan Slovenië, misschien een beetje te veel gechapronneerd door een lidstaat maar verlegen om een geschil met een andere.

Wellicht, zal men mij zeggen, in het in de twee alinea's hierboven aangehaalde geval van een Gemeenschap met 22, waarbij 4 tegenstanders: Frankrijk + Duitsland + Groot-Britannië of Italië + Nederland of België verslagen zouden worden omdat ze slechts + 210 miljoen inwoners vertegenwoordigen ⁽⁵⁾, terwijl daartegenover de 18 landen met een meerderheid aan stemmen 260 miljoen inwoners zouden vertegenwoordigen..., hebben we te maken met een geval dat als het meest democratische zou kunnen worden beschouwd, dat dit democratie is, dat trouwens Jean-Jacques Rousseau heeft gezegd, *als de helft plus één tegen mij is, dan heb ik ongelijk*, maar dan rekent men af met het idee van de *gekwalificeerde meerderheid*, want 261 tegen 211 is een *kleine* meerderheid, en daar houdt de statenmaatschappij niet van.

Overigens — naast het Europees Parlement, waarvan we de reden om onze redenering te verwerpen, hebben uitgelegd— zouden ook de “kleine” lidstaten hetzelfde kunnen doen.

Het zal de onderhandeling op dit punt niet aan problemen ontbreken. Deze netelige kwestie zou wel eens de nochtans fundamentele kwestie van de variabele geometrie (harde kern) kunnen overschaduwen.

⁽¹⁾ De tekst van de uiteindelijk aangenomen toetredingsakte, luidt als volgt (in art. 15 ervan):

“1. Artikel 148 van lid 2 van het EG-verdrag en artikel 118 lid 2 van het Euratomverdrag worden vervangen door de volgende bepalingen: '2. Voor de beraadslagingen van de Raad die een gekwalificeerde meerderheid vereisen, krijgen de stemmen van de leden de volgende weging: België: 5, Denemarken: 3, Duitsland: 10, Griekenland: 5, Spanje: 8, Frankrijk: 10, Ierland: 3, Italië: 10, Luxemburg: 2, Nederland: 5, Noorwegen: 3, Oostenrijk: 4, Portugal: 5, Finland: 3, Zweden: 4, Verenigd Koninkrijk: 10. De besluiten zijn aangenomen als zij minstens het volgende aantal stemmen hebben behaald:

— vierenzestig stemmen als de besluiten, krachtens dit verdrag, op voorstel van de Commissie moeten worden genomen;

— vierenzestig stemmen die de ja-stem uitdrukken van minstens elf leden, in de andere gevallen”.

Dus totaal van de gewogen stemmen 90 stemmen

drempel van de gekwalificeerde meerderheid 64 stemmen

blokkerende minderheid 27 stemmen

...behoudens toepassing van het compromis van Ioannina.

⁽²⁾ Het compromis van Ioannina luidt als volgt: Besluit van de Raad van 29 maart 1994 betreffende de besluitvorming door de Raad bij gekwalificeerde meerderheid. De Europese Raad besluit,

Artikel een

Als leden van de Raad die een totaal van 23 tot 26 stemmen vertegenwoordigen, hun voornemen te kennen geven om zich te verzetten tegen de besluitvorming door de Raad bij gekwalificeerde meerderheid, zal de Raad alles doen wat in zijn vermogen ligt

om binnen een redelijke termijn en zonder afbreuk te doen aan de verplichte tijdslijmieten die vastgesteld zijn door de verdragen en door het afgeleide recht, zoals bijvoorbeeld in de artikelen 189 B en 189C van het verdrag tot instelling van de Europese Gemeenschap, tot een bevredigende oplossing te komen die door minstens 68 stemmen kan worden aangenomen. Tijdens deze periode, en steeds met inachtneming van het reglement van orde van de Raad, ontvouwt de voorzitter, met hulp van de Commissie, alle initiatieven die nodig zijn om de totstandbrenging van een bredere basis voor een akkoord in de Raad te vergemakkelijken. De leden van de Raad verlenen hem hun medewerking.

Artikel 2

Dit besluit zal worden gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Opgemaakt te Brussel op 29 maart 1994.

Door de Raad, de Voorzitter.

⁽³⁾ Om de lezer te helpen, geven wij hier de cijfers sinds 1958 van het artikel 148.2.

— Verdrag van Rome, de stemmen van de lidstaten worden aldus gewogen en het vereiste totaal is twaalf stemmen: België: 2, Duitsland: 4, Frankrijk : 4, Italië : 4, Luxemburg : 1, Nederland : 2.

— Tekst van 1972 (rekening houdend met de niet-toetreding van Noorwegen), de stemmen worden aldus gewogen en de gekwalificeerde meerderheid is 41 stemmen: België: 5, Denemarken: 3, Duitsland: 10, Frankrijk: 10, Ierland: 3, Italië: 10, Luxemburg: 2, Nederland: 5, Verenigd Koninkrijk: 10.

— Tekst van 1979 (toetreding van Griekenland), de stemmen worden aldus gewogen en de gekwalificeerde meerderheid is 45 stemmen: België : 5, Denemarken: 3, Duitsland: 10, Griekenland: 5, Frankrijk: 10, Ierland: 3, Italië: 10, Luxemburg: 2, Nederland: 5, Verenigd Koninkrijk: 10.

— Tekst van 1985 (Spanje, Portugal), de stemmen worden aldus gewogen en de meerderheid is 54 stemmen: België: 5, Denemarken: 3, Duitsland: 10, Griekenland: 5, Spanje: 8, Frankrijk: 10, Ierland: 3, Italië: 10, Luxemburg: 2, Nederland: 5, Portugal: 5, Verenigd Koninkrijk: 10.

— Tekst van 1994 (Oostenrijk, Finland, Zweden en Noorwegen) zie de grondslagen van de weging in de voetnoot op pagina 1, de meerderheid is 64.

⁽⁴⁾ Het cijfer van 27 stemmen leidt er zelfs toe dat de blokkerende minderheid 30 % wordt; deze verhoging van het gemiddelde van de minderheid maakt er een nieuw acquis van voor de delegaties die voor de gekwalificeerde meerderheid zijn. Anekdotisch is, dat de Beneluxlanden, die altijd al voorvechters van de gekwalificeerde meerderheid waren, in het kader van de 4^e uitbreiding wensten dat de drempel van de gekwalificeerde meerderheid slechts 54 stemmen zou zijn (en geen 64), d.w.z. dat de blokkerende minderheid op 40 % zou zijn gekomen! Dit was echter maar een eerste standpunt in de onderhandeling, dat nooit echt werd verdedigd (zie Agence Europe van 3 maart 1994).

Op te merken valt ook dat de Britse stelling van een minderheid van 23 stemmen gewoon de bevestiging was van het cijfer dat in de Gemeenschap met 12 (tekst van 1985) was aangenomen. Zij kwam uit op een percentage van 25,5 %. In werkelijkheid had iedereen in heel dit geschil een zekere logica, maar dan wel een logica van verstarring: het Verenigd Koninkrijk, doordat het de blokkerende minderheid, ondanks alle uitbreidingen, voor altijd wou blokkeren op 23 stemmen (het cijfer van 1985) zonder de mogelijkheid tot groei; de Benelux, doordat ze de gekwalificeerde meerderheid, ondanks alle uitbreidingen, voor altijd wou bevriezen op haar drempel van 54 stemmen zoals in 1985. De in de tekst aangenomen oplossing bevriest het percentage, wat misschien niet de slechtste oplossing is!

⁽⁵⁾ Onze cijfers zijn de cijfers van de bevolking begin 1993. Men heeft ze ook gebruikt om een aantal gewogen stemmen toe te kennen aan de zes LMOE.