

Voorbeelden, toelichtingen en figuren	9
Inleiding	13
“Europa heeft beslist dat...”	14
Comitolowie? Comitolowat?	15
Een ondoordringbaar kluwen?	15
Ten geleide: de verdere opbouw van dit boek	17
Een zijsprongetje: de politieke wetenschap en Europese besluitvorming	21
De oude strijd: neofunctionalisten tegen intergouvernementalisten	21
Wandelen met de hond: een principal-agent perspectief	23
Instellingen zijn belangrijk	24
Macht achter de schermen: netwerktheorieën	27
Multilevel governance als metafoor	30
Noten	31
1. Historische beslissingen	33
1.1 Inleiding	33
1.1.1 Wat zijn historische beslissingen?	33
1.1.2 Staats- en regeringsleiders aan het Europese roer	33
1.1.3 Een klein clubje?	34
1.2 Vier historische beslissingen: de procedures en de realiteit	37
1.2.1 Financiële meerjarenplannen: moeilijke centenkwesties	37
1.2.2 Een nieuwe voorzitter van de Commissie: de strijd om een topfunctie	41
1.2.3 Uitbreiding: hoe groot wordt de Unie?	44
1.2.4 Het wijzigen van de verdragen: timmeren aan de fundamenten	48

1.2.5	Conclusie: de Europese Raad hakt de historische knopen door	52
1.3	Instelling 1: de Europese Raad	53
1.3.1	Samenstelling van de Europese Raad	54
1.3.2	Weinig functies op papier	55
1.3.3	De voorbereiding van een Europese Raad	57
1.3.4	De chefs en hun rituelen	59
1.3.5	Het slotdocument: elke komma telt	61
1.3.6	De Europese Raad in een uitgebreide Unie	63
	Noten	64
2.	Europese wetten	67
2.1	Honderdduizend bladzijden	67
2.2	De meest gebruikte procedure: de gewone wetgevingsprocedure	70
2.2.1	Het verloop van de gewone wetgevingsprocedure: pingpong tussen instellingen	72
2.2.2	Cijfers over de gewone wetgevingsprocedure (en de medebeslissingsprocedure)	77
2.3	De bijzondere wetgevingsprocedure	81
2.4	Instelling 2: de Europese Commissie	86
2.4.1	Het politieke niveau: het College van Commissarissen	89
2.4.2	Het administratieve niveau: Directoraten-Generaal en Diensten	93
2.4.3	Het initiatiefrecht van de Commissie	96
2.4.4	De voelsprietten en de helplijnen van de Commissie	99
2.4.5	Het College van Commissarissen aan het werk	102
2.5	Instelling 3: de Raad	103
2.5.1	De samenstelling van de Raad en het coördinatieprobleem	104
2.5.2	Een roterend voorzitterschap	107
2.5.3	De werking van de Raad: vechten om de stemmen (maar uiteindelijk zoveel mogelijk bij consensus beslissen)	110
2.5.4	Het Secretariaat-Generaal: het geheugen van de Raad	118
2.5.5	Het Coreper: topdiplomaten onder elkaar	119
2.5.6	De werkgroepen: waar het echte werk gebeurt	123
2.5.7	De Raad in een uitgebreide Unie	125
2.6	Instelling 4: het Europees Parlement	126
2.6.1	Een indrukwekkend traject	126
2.6.2	Samenstelling en fracties	129
2.6.3	Organisatie van de werkzaamheden	134
2.6.4	De parlementaire commissies: cruciale schakels in het wetgevende werk	137
2.6.5	Deelname aan de besluitvorming onder de gewone wetgevingsprocedure	141

2.6.6	Secretariaat-Generaal en andere medewerkers	144
2.6.7	De uitdagingen voor het Parlement	145
2.7	Andere spelers in het verhaal	146
2.7.1	Het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: de praatbarakken	147
2.7.2	Nationale en regionale parlementen op zoek naar hun rol	150
	Noten	154
3.	De uitvoering van de Europese wetgeving	159
3.1	Een gedeelde verantwoordelijkheid	159
3.2	Het implementatiedeficit	161
3.3	Uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen	165
	Noten	173
4.	Een alternatieve techniek van besluitvorming: open coördinatie	175
4.1	Zachte regelgeving: met pek en veren paraderen	175
4.2	Een voorbeeld: de werkgelegenheidsstrategie	180
	Noten	183
5.	De deelname van het federale België aan de Europese besluitvorming	185
5.1	Inleiding	185
5.2	Regio's en hun toegangspoorten tot Europese besluitvorming	187
5.2.1	Rechtstreekse en formele participatie	187
5.2.2	Rechtstreekse en informele participatie	188
5.2.3	Onrechtstreekse en formele participatie	189
5.2.4	Onrechtstreekse en informele participatie	189
5.2.5	De regionale attaché in de Permanente Vertegenwoordiging: spin in het web	190
5.2.6	Een evaluatie	190
5.3	Het Belgische standpunt en de verdediging ervan	191
5.3.1	De formulering van een Belgisch standpunt	191
5.3.2	Parlementen: de grote afwezigen?	192
5.3.3	België in de Raad	194
	Noten	195
6.	Besluit: democratie in de wondere wereld van de Europese Unie	197
	Bijlage	
	Relevante verdragsartikelen	201

INHOUD	Verdrag betreffende de Europese Unie	201
	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie	207

Voorbeelden, toelichtingen en figuren

Voorbeelden

Voorbeeld 1.	De meerjarenbegroting 2007-2013	39
Voorbeeld 2.	De eerste aanduiding van José Manuel Barroso als voorzitter van de Commissie	43
Voorbeeld 3.	De start van de toetredingsonderhandelingen met Turkije	47
Voorbeeld 4.	Uitnodigingsbrief van voorzitter Herman Van Rompuy aan de Europese Raad, voor de vergadering van 24-25 maart 2011	61
Voorbeeld 5.	Verordening (EG) 1107/2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen	67
Voorbeeld 6.	Richtlijn 2005/65/EG betreffende het verhogen van de veiligheid van havens	68
Voorbeeld 7.	Roken leidt tot een langzame, pijnlijke dood: interinstitutionele conflicten bij de totstandkoming van een richtlijn	70
Voorbeeld 8.	De havenrichtlijn (hoe het fout kan lopen)	76
Voorbeeld 9.	De Buttiglione-affaire	91
Voorbeeld 10.	Witboek chemische stoffen	101
Voorbeeld 11.	Agenda van de Raad Landbouw en Visserij van 28 juni 2011 (Luxemburg, 3104de zitting van de Raad)	116
Voorbeeld 12.	De verdeling van de spreektijd tijdens de plenaire zitting van het Europees Parlement in Straatsburg, vergadering van maandag 12 september 2011	136
Voorbeeld 13.	Opvolging van de havenrichtlijn door de parlementscommissies	140
Voorbeeld 14.	België in 2005 veroordeeld voor niet naleving van de nitraatrichtlijn uit 1991	163
Voorbeeld 15.	Monsterboetes voor het niet naleven van Europese wetgeving	164

Voorbeeld 16.	Een milieukeur voor stofzuigers	165
Voorbeeld 17.	Europese doelstellingen in verband met tewerkstelling	179

Toelichtingen

Toelichting 1.	Naar een Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie	51
Toelichting 2.	De bijzondere wetgevingsprocedure	82
Toelichting 3.	De verdeling van de portefeuilles in de Commissie-Barroso (2010-2014)	90
Toelichting 4.	De Directoraten-Generaal en Diensten binnen de Commissie	94
Toelichting 5.	De verschillende samenstellingen van de Raad	105
Toelichting 6.	Het voorzitterschap van de Raad (1993-2020)	108
Toelichting 7.	Stemmenweging in de Raad	112
Toelichting 8.	Het Compromis van Ioannina (1994)	113
Toelichting 9.	De Directoraten-Generaal binnen het Secretariaat-Generaal van de Raad	119
Toelichting 10.	Het isoglucosearrest (1980)	127
Toelichting 11.	Aantal leden in het Europees Parlement, per lidstaat	130
Toelichting 12.	De fracties in het Europees Parlement en hun ledenaantal	131
Toelichting 13.	Europese politieke partijen	132
Toelichting 14.	De commissies in het Europees Parlement	138
Toelichting 15.	Directoraten-Generaal in het Secretariaat-Generaal van het Europees Parlement	144
Toelichting 16.	Aantal leden in het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's	148
Toelichting 17.	Afdelingen/commissies in het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's	149
Toelichting 18.	De Europese Raad van Lissabon, 23-24 maart 2000	176
Toelichting 19.	Paragraaf 37 van de conclusies van de Europese Raad van Lissabon, 23-24 maart 2000	178

Figuren

Figuur 1.	De vergaderzaal van de Europese Raad	58
Figuur 2.	De medebeslissingsprocedure	78
Figuur 3.	Percentage dossiers dat onder medebeslissingsprocedure (gewone wetgevingsprocedure) werd goedgekeurd in 1 ^{ste} , 2 ^{de} of 3 ^{de} lezing	79

Figuur 4.	De vergaderzaal van de Raad	110
Figuur 5.	Hiërarchie in de structuur van de Raad	119
Figuur 6.	Uitvoeringshandelingen: de raadplegingsprocedure	170
Figuur 7.	Uitvoeringshandelingen: de onderzoeksprocedure	172
Figuur 8.	Regio's en hun toegangskanalen tot de Europese Unie	186

Inleiding

De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), de voorloper van wat vandaag de Europese Unie is, bestaat sinds 1952. De instellingen die toen werden opgericht, hielden zich bezig met het beheer van de kolen- en staalsectoren in zes landen: België, West-Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland. In 1958 werden de Verdragen van Rome van kracht: dezelfde zes landen vormden voortaan een Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) en vooral een Economische Gemeenschap (EEG). Het was de ambitie om op termijn een gemeenschappelijke markt te creëren.

Een halve eeuw later is het aantal lidstaten flink toegenomen. Sinds januari 2007 telt de Unie 27 lidstaten. Ook de actieradius van het Europese niveau is vandaag veel uitgebreider dan in de beginjaren: Europese beslissingen hebben een impact op talrijke beleidsdomeinen. De Europese Unie beslist in welk lettertype op een pakje sigaretten wordt aangegeven dat rokers een langzame, pijnlijke dood sterven. De minimale lengte en breedte van de kooi voor een kip in een legbatterij zijn Europees vastgelegd (evenals de beslissing om legbatterijen op termijn af te schaffen), net als de compensatie die een vliegtuigreiziger krijgt wanneer zijn vlucht vertraagd is. Er is een Europese wet onderhandeld die zegt dat een tractor met een voorruit een ruitenwisser moet hebben met een snelheid van minstens twintig cyclussen per minuut. De meeste milieunormen worden vandaag op Europees niveau bepaald, naast regels voor consumentenbescherming en een aantal minimale sociale afspraken. Om de interne markt op een behoorlijke manier te laten functioneren, neemt de Unie maatregelen die vaak heel concreet ingrijpen in het dagelijkse leven. Over landbouw en handel hebben de afzonderlijke lidstaten haast niets meer te vertellen. Het is onder druk van de Europese Unie dat er de voorbije jaren een liberalisering plaatsvond in sectoren zoals de post, telecommunicatie, spoorwegen en elektriciteit. Europa komt ook in het nieuws met andere verhalen, bijvoorbeeld als buurlanden vragen of ze lid mogen worden van de Unie of als er gediscussieerd wordt over het budget en de besteding van het Europese geld.

In al deze kwesties moeten beslissingen worden genomen: hoe snel en onder welke voorwaarden wordt er geliberaliseerd? Hoe streng moeten de mi-

lieunormen zijn? Welke landen mogen lid worden van de Unie en voor wie is er geen plaats? Hoeveel subsidies gaan er naar welke landbouwers? Wanneer mag een stofzuigerfabrikant op de verpakking van zijn stofzuigers een logo afdrukken waaruit kan blijken dat het om een milieuvriendelijk toestel gaat? Aan welke standaarden moeten producten voldoen die op de Europese markt verkocht worden? Op hoeveel vakantiedagen hebben werknemers binnen de Unie minimaal recht? Steeds moeten er knopen worden doorgehakt.

De bedoeling van dit boek is om de lezer wegwijs te maken in de manier waarop Europese beslissingen worden genomen. We zullen een overzicht geven van de instellingen die betrokken zijn bij de besluitvorming en we zullen aangeven hoe ze werken. Het zal snel duidelijk worden dat we ons niet kunnen beperken tot een juridisch verhaal van procedures, reglementen, artikeltjes en paragrafen. De politieke realiteit heeft veel meer facetten. Gewoonten en verwachtingen kunnen een rol spelen en er ontstaan dynamieken die niet in regels gevat kunnen worden. Er zijn de ongeschreven afspraken en de bedoelde en onbedoelde neveneffecten van andere beslissingen. Het is de intentie van dit boek om de realiteit van de besluitvorming zo correct en toch zo overzichtelijk mogelijk weer te geven. Kortom, het leven zoals het is, de Europese Unie.

“Europa heeft beslist dat...”

Als er in de media bericht wordt over een beslissing van de Europese Unie, dan begint een journalist het verhaal met ‘Europa heeft beslist dat...’. In andere landen spreekt men over ‘een beslissing van Brussel’. Dat is helder en het sluit aan bij de tendens om nieuws zo beknopt mogelijk te brengen. Het geeft echter ook de indruk dat het Europese bestuursniveau uit één stuk bestaat, dat zich bovendien ver van ons bevindt, op een plek waar een gewone sterveling nooit komt.

‘Europa’ lijkt een monoliet waarbinnen geen discussie plaatsvindt, een soort bureaucratische machine die ten gepaste tijde een nieuwe regel decreeteert. Die beslissing komt boven ons tot stand, ergens waar we er geen vat op hebben, en daalt op een gegeven moment op ons neer.

Dat beeld klopt niet. De Europese Unie is wel degelijk een politieke machine, waar stevige debatten plaatsvinden. Wellicht gebeurt dat geregeld binnenskamers en ver uit de buurt van de camera’s, maar vaak ook openbaar. In vergelijking met de nationale politiek berichten media relatief weinig over de discussies die zich afspelen op het Europese niveau. Maar dat betekent niet dat er geen meningsverschillen zijn tussen politieke strekkingen en tussen lidstaten. Er zijn wel degelijk botsende meningen: links tegen rechts, klein tegen groot, hard tegen onzacht. Bij de besluitvorming worden bovendien talrijke partijen betrokken. Er zijn natuurlijk de leden van de Commissie en hun ambtenarenapparaat, maar ook belangengroepen van allerlei slag hebben hun

zeg. In de meeste domeinen hebben de Europese parlementsleden intussen het laatste woord en uiteraard beslissen ook de regeringen van de verschillende lidstaten mee over de Europese politiek.

Comitolowie? Comitowat?

De manier waarop het Europese beleid tot stand komt, verschilt van de manier waarop nationale overheden beslissingen nemen. De vertrouwde scheiding der machten komt niet op dezelfde manier terug op het Europese niveau. Er is ook geen Europese regering. Dit gebrek aan referentiepunten maakt de Europese machinerie waarschijnlijk moeilijker te begrijpen.

Maar daarnaast is ook het jargon dat rond het Schumanplein gehanteerd wordt, nogal ondoordringbaar. Er wordt volop gegoocheld met termen als co-decisieprocedure, conciliatiecomités, comitologiecomités en interinstitutionele akkoorden. Er zijn het EMCO en het Coreper, maar ook de QMV is belangrijk, net als de B-punten en de OMC. We mogen de rol van de Antici in dit alles niet over het hoofd zien en in Europese Unie-termen heet een minister van Buitenlandse Zaken nog steeds een ‘hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijke buitenlandse en veiligheidsbeleid’, een job die gecombineerd wordt met het vice-voorzitterschap van de Commissie. Een wet heet in het Europese jargon een verordening, terwijl een richtlijn eigenlijk een kaderwet is. Er zijn trouwens ook nog besluiten, en vroeger waren er ook beschikkingen. Een gemeenschappelijk standpunt is iets anders dan een gemeenschappelijke strategie (op basis waarvan er een gemeenschappelijk optreden kan komen). Een Europese ambtenaar noemde een spade een enkelvoudig eenmansgraafinstrument. Een achteruitkijkspiegel heet in EU-taal een supplementair systeem voor indirect zicht. De ‘niet voor de weg bestemde mobiele machine’ uit richtlijn 97/68/EG is gewoon een grasmaaier.

Europese besluitvormers lijken te spreken in een soort codetaal, waarmee ook een geoeffend waarnemer het vaak moeilijk heeft.

Een ondoordringbaar kluwen?

Toch is de Europese besluitvorming eigenlijk niet zo ingewikkeld, in vergelijking met de manier waarop beslissingen worden genomen in de nationale of de dorpspolitiek. Wie het jargon wegkrabt, ontdekt al snel dat er vaste patronen zijn, dat de verschillende Europese instellingen elk hun rol hebben en dat daar zelfs enige logica in zit. In feite worden de spelregels in de verdragen vastgelegd. Als er Europese beslissingen worden genomen, dan moeten de procedures gevolgd worden, zoals die in de verdragen omschreven zijn. De realiteit wijkt daar, zoals we in dit boek zullen zien, soms van af. Maar ook in de dagdagelijkse praktijk vallen er regelmatigheden te ontdekken.

Wie Europese besluitvorming wil begrijpen, moet echter onderscheid maken tussen verschillende soorten van beslissingen. Dat is cruciaal, want voor verschillende soorten van beslissingen zijn er verschillende circuits.

Dat is ook zo in de Belgische of de Vlaamse politiek. De beslissing om een nieuwe staatshervorming door te voeren, komt op een andere manier tot stand dan de beslissing om een minimumhoeveelheid Vlaamse muziek op de openbare radio te draaien, de invoer van zeehondenbont te verbieden, extra bedden toe te wijzen aan de ziekenhuizen of landbouwgebieden af te bakenen waar er minder bemest mag worden. In het ene geval gaat het om het sleutelen aan de structuur van het hele politieke bestel, in andere gevallen gaat het om wetten, in nog andere gevallen om uitvoeringsbesluiten (koninklijke of ministeriële besluiten of besluiten van de regering). Deze beslissingen worden elk op een andere manier genomen.

Zo gaat het ook in Europa. De beslissing om toetredingsonderhandelingen op te starten met Turkije, komt op een andere manier tot stand dan de beslissing om genetisch gemodificeerde maïs van het type MON810 toe te laten in de Europese supermarkten. De aanduiding van een nieuwe voorzitter van de Europese Commissie verloopt op een andere wijze dan die waarop de beslissing wordt genomen om de elektriciteitsmarkt te liberaliseren. In dit boek maken we onderscheid tussen historische beslissingen, gewone wetgeving en besluiten die te maken hebben met de toepassing en de uitvoering van de wetten. Aan de hand van talrijke voorbeelden zullen we de verschillen verduidelijken. Elke categorie wordt gekenmerkt door een aparte manier van besluitvorming. We geven aan wie de hoofdrolspelers zijn, hoe ze zich tot elkaar verhouden en wie finaal het laatste woord heeft. Met deze survival kit is de lezer gewapend om zijn weg te vinden in de Europese doolhof.

Ten geleide: de verdere opbouw van dit boek

Dit boek bestaat uit vijf delen. Een eerste deel behandelt beslissingen die de Europese Unie zelf grondig veranderen, zoals het goedkeuren van een nieuw verdrag of het toelaten van nieuwe lidstaten. We bestempelen ze als historische beslissingen en geven enkele voorbeelden. We gaan na hoe deze beslissingen tot stand komen en bespreken de instelling die (niet altijd op papier, maar wel in de realiteit) de meest cruciale rol speelt bij het doorhakken van de historische knopen: de Europese Raad.

In een tweede deel hebben we het over de Europese wetgeving. De Europese Unie maakt regels in talrijke beleidsvelden: landbouw, milieu, transport, interne markt, consumentenbescherming, enzovoort. We bespreken de procedures die gebruikt worden in de verschillende domeinen en staan vooral stil bij de meest gebruikte procedure: de gewone wetgevingsprocedure. De drie belangrijkste instellingen die onderhandelen over de Europese wetten, worden elk apart behandeld: de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Deze instellingen vormen het topje van de diplomatieke ijsberg die we aan de oppervlakte brengen.

Een derde deel heeft het over de uitvoering van de Europese wetgeving. Vele regels worden pas echt tastbaar wanneer ze ook effectief door de lidstaten worden toegepast. In sommige gevallen lijkt dat problemen op te leveren en moet het Hof van Justitie in actie komen. We bespreken het verschijnsel dat implementatiedeficit wordt genoemd. Bij de uitvoering van de Europese wetten hoort nog een ander facet. Net als nationale wetten moeten ook Europese regels dikwijls verder worden geconcretiseerd, vooraleer ze echt van toepassing zijn. In de nationale politiek wordt dat onder meer geregeld via ministeriële besluiten. In de Europese Unie is hiervoor een gesofisticeerde regeling uitgewerkt, onder meer via de zogenaamde comitologie. Ook dat komt in deel drie aan bod.

In het vierde deel bespreken we de open coördinatiemethode. Dat is een alternatieve manier van werken, die vooral sinds de tweede helft van de jaren negentig gebruikt wordt om de lidstaten op eenzelfde spoor te zetten, zonder dat er sprake is van harde wetgeving. De wijze waarop er beslissingen worden

genomen in het kader van deze methode, verschilt van de manier waarop de meer klassieke wetgeving tot stand komt. Aan de hand van een uitgewerkt voorbeeld tonen we aan hoe de methode in de praktijk werkt en wie erbij betrokken wordt.

In het vijfde en laatste deel hebben we het over de manier waarop de Belgische overheid zich heeft georganiseerd om deel te nemen aan de Europese besluitvorming. Omdat in de Belgische federatie ook de regio's een belangrijke rol spelen, bekijken we meer algemeen langs welke toegangspoorten regio's hun weg vinden naar de Europese besluitvorming.

Het overgrote deel van de Europese beslissingen komt in dit boek aan bod. Toch zijn er een aantal zaken die buiten beeld blijven. Het gaat om domeinen waarvoor er heel aparte circuits en procedures bestaan. In de eerste plaats hebben we het over het buitenlandse beleid van de Unie en de manier waarop de Europese deelname aan internationale overeenkomsten is geregeld. De jaarlijkse begrotingsonderhandelingen worden evenmin besproken. (Het financiële meerjarenplan wordt wel behandeld, als 'historische beslissing'). Ten slotte blijven ook het beheer van de monetaire unie en de rol die onder meer de Europese Centrale Bank hierin speelt, grotendeels onbesproken.

Voor we beginnen met de bespreking van de historische beslissingen, maken we nog een zijspiong. We bekijken hoe de Europese besluitvorming geanalyseerd wordt in de politieke wetenschap en vanuit welke invalshoeken politologen op zoek gaan naar patronen en verklaringen.

In de verschillende delen zullen we geregeld verwijzen naar de verdragen, waarin formeel is vastgelegd hoe bepaalde beslissingen moeten worden genomen. Het gaat dan om artikelen uit het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). De opsplitsing van de verdragen in deze twee aparte delen is het resultaat van het Verdrag van Lissabon, dat op 1 december 2009 in werking is getreden.

Het oorspronkelijke verdrag tot oprichting van een Europese Economische Gemeenschap (EEG-Verdrag) dateert uit 1957 en werd ondertekend in Rome. Op dat verdrag is later verder gebouwd (meer dan op het EGKS-verdrag, dat in 2002 werd opgeheven en op het Euratom-verdrag, dat nog altijd bestaat, maar een heel smalle werkingssfeer heeft). Het EEG-verdrag werd enkele keren gewijzigd (bijvoorbeeld aanpassingen aan de besluitvormingsregels) en vooral aangevuld (toevoeging van nieuwe domeinen waarin voortaan Europese beslissingen mochten worden genomen). Dat gebeurde telkens via een nieuw verdrag, waarin puntsgewijs werd opgesomd wat er aan het oude verdrag moest worden gewijzigd. Omdat de Europese instellingen bevoegdheden kregen die het louter economische domein te boven gingen, sprak men na enige tijd over de Europese Gemeenschap (EG), in plaats van over de Europese Economische Gemeenschap.

Het Verdrag van Maastricht (ondertekend in 1992) wijzigde het EG-verdrag vrij ingrijpend en voegde er een extra nieuw, overkoepelend Verdrag aan toe: het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU-verdrag), waarin onder meer de bepalingen over de buitenlandse politiek werden opgenomen. De onderhandelaars vonden deze politieke samenwerking toch iets te ‘apart’ om zomaar aan het EG-verdrag toe te voegen.

Nadien volgden er nog wijzigingen aan het EG-verdrag en aan het EU-verdrag (met de wijzigingsverdragen van Amsterdam en Nice). In 2004 werd een Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet ondertekend, waarin werd voorzien dat het EG-verdrag en het EU-verdrag in één zelfde tekst zouden worden samengevoegd (‘de Europese Grondwet’). Problemen in de ratificatiefase, waarover we het later in dit boek nog zullen hebben, hebben ertoe geleid dat deze Grondwet nooit in werking trad.

In 2007 werd dan wel het Verdrag van Lissabon ondertekend, dat – net zoals de verdragen van Amsterdam en Nice – het bestaande EG- en EU-verdrag amendeerde, maar dan toch ook wel een nieuwe structuur invoerde: overkoepelende bepalingen werden ondergebracht in een Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en de bepalingen die de concrete werking in de specifieke beleidsdomeinen regelen, kwamen in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).

We verwijzen in dit boek dus altijd naar de laatste versie van een verdragsartikel. De meest relevante artikelen, aangeduid met (*), zijn in bijlage opgenomen. Bij een verwijzing naar een verdragsartikel wordt vermeld over welk verdrag het gaat, in de volgende vorm: ‘artikel *n* VEU’ of ‘artikel *n* VWEU’.

Een zijsprongetje: de politieke wetenschap en Europese besluitvorming

Er zijn politicologen die van de studie van de Europese Unie hun beroep hebben gemaakt. Ze proberen te begrijpen welke dynamieken er schuilgaan achter de Europese integratie. Op die manier willen ze ontdekken in welke richting Europa evolueert.

Sommige van die wetenschappers analyseren de manier waarop Europese beslissingen worden genomen en trachten de patronen daarachter bloot te leggen. Dat is niet zo eenvoudig, want de Europese Unie is een merkwaardig bestuursniveau. De Unie is zeker geen staat en ze is evenmin een ‘gewone’ internationale organisatie. In een halve eeuw tijd werd een heel aparte constructie opgebouwd, die nergens ter wereld haar gelijke kent. Het is vooral de manier waarop de Unie beslissingen neemt, die haar anders maakt dan andere internationale organisaties. Het bestuderen van de Europese politiek is bovendien niet zo gemakkelijk omdat het proces van Europese integratie nog altijd bezig is. Het is als een poging om raak te schieten op een bewegend doel. Op internationale congressen verschillen politieke wetenschappers dan ook met elkaar van mening. In boeken en artikels proberen ze het eigen gelijk te bewijzen. Toch kunnen de verschillende modellen en analyses elkaar ook goed aanvullen. Wie niet te fanatiek vasthoudt aan één model en de verschillende theoretische bijdragen creatief met elkaar combineert, kan een beter zicht krijgen op de manier van werken van de Europese Unie.¹

De oude strijd: neofunctionalisten tegen intergouvernementalisten

Vroeger waren er twee grote scholen: de neofunctionalisten en de intergouvernementalisten. De neofunctionalisten² waren van oordeel dat Europese integratie begint in een heel concreet domein (kolen en staal) waar het voor alle betrokken landen lonend is (functioneel) om een aantal bevoegdheden af te staan en in handen te leggen van instellingen op een hoger niveau: supranationale instellingen. Dit proces zou een eigen, onafwendbare dynamiek kennen en al snel leiden tot verdere economische integratie. Naarmate er

meer beslissingen op Europees niveau worden genomen, zouden de belangengroepen zich op dat supranationale niveau gaan organiseren. Geleidelijk aan vraagt dat om meer politieke coördinatie, waardoor de supranationale instellingen steeds machtiger worden. Integratie in één domein heeft volgens neofunctionalisten dus een sneeuwbal effect en leidt tot integratie in andere domeinen (*spill over*) waardoor een steeds verder schrijdend (technocratisch) proces op gang komt. Europese instellingen stellen zich hoe langer hoe meer onafhankelijk op en leggen hun eigen agenda op aan de lidstaten, die niet anders meer kunnen dan bijkomende bevoegdheden naar het supranationale niveau over te hevelen.

Intergouvernementalisten³ betwisten deze onvermijdelijkheden en leggen de nadruk op de cruciale rol die de regeringen van de lidstaten blijven spelen, zowel bij het maken van de fundamentele keuzes als in het concrete besluitvormingsproces. Het zijn de preferenties van de lidstaten en hun onderlinge machtsverhoudingen die bepalend zijn voor het uitzicht van de Europese constructie. Europa is een project tussen regeringen, *inter gouvernementen*. Als er stappen worden gezet die tegen het belang van een lidstaat ingaan, dan valt het Europese integratieproces gewoon stil.

Het liberale intergouvernementalisme⁴ is een wat meer gesofisticeerde variant op het intergouvernementalisme. Deze stroming besteedt immers ook aandacht aan de manier waarop de preferenties van de lidstaten tot stand komen. Er wordt hierbij gebruikgemaakt van de liberale theorieën, die binnen de lidstaten een strijd zien tussen verschillende maatschappelijke (vooral economische) belangen. Deze vormen coalities om macht te verwerven. Uiteindelijk wordt er een nationaal belang gedefinieerd, waarvan sommige facetten het best in een internationale context worden gerealiseerd. Lidstaten gaan met elkaar in onderhandeling en zullen ook weer coalities trachten te vormen om zoveel mogelijk van de eigen preferenties te realiseren. In cruciale kwesties zal een lidstaat het heel hard spelen. Als het gaat om minder belangrijke dossiers, kan er eventueel een toegeving worden gedaan, in ruil voor een tegemoetkoming in een andere kwestie. Grote landen hebben in deze onderhandelingen over het algemeen meer macht dan kleine landen.

Het neofunctionalisme en het intergouvernementalisme zijn 'grote' theorieën: ze proberen in te schatten waar de Europese Unie naartoe gaat en hoe ze evolueert. De hoogdagen van deze grote modellen zijn voorbij. Beide theorieën bieden interessante inzichten in bepaalde facetten van het integratieproces, maar ze slagen er niet in om de complexiteit van de Europese politiek volledig te vatten. Meer gesofisticeerde varianten, zoals het liberale intergouvernementalisme, proberen een aantal uitgangspunten te redden, maar dat lukt niet helemaal. Wie een halve eeuw integratie bestudeert, merkt al snel dat het allemaal niet zo automatisch verlopen is als de neofunctionalisten ooit voorspelden. Maar het is evenmin zo dat de lidstaten er altijd in slaagden om de touwtjes strak in handen te houden, zoals de intergouvernementalisten verkondigden.

Bovendien maken deze theorieën ons niet veel wijzer als het aankomt op het ontrafelen van de dynamiek achter concrete beslissingen, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw, milieu of transportbeleid. Van de neofunctionalisten kan worden verwacht dat ze waarschijnlijk een grote rol zien weggelegd voor de Europese Commissie, de meest supranationale instelling. We zullen verder in dit boek vaststellen dat er soms belangrijke beslissingen worden genomen waarop de Commissie amper een impact heeft. De intergouvernementalisten zullen dan weer benadrukken dat finaal de lidstaten, die vertegenwoordigd zijn in de Raad en in de Europese Raad, steeds het laatste woord hebben. Ook dat klopt niet altijd.

Wandelen met de hond: een principal-agent perspectief

De meeste politicologen erkennen vandaag dat de verhouding tussen de lidstaten en de Europese instellingen in de besluitvorming wat complexer ligt. Het zijn oorspronkelijk de lidstaten die supranationale instellingen in het leven riep, zoals een Europees Parlement, een Europese Commissie of een Hof van Justitie. Deze instellingen zijn nodig aangezien het voor alle deelnemende landen duidelijk is dat een aantal kwesties (te beginnen met het beheer van de kolen- en staalsector) beter op een hoger niveau wordt behandeld. Dit is het geval omdat het op lange termijn efficiënter is, omdat de lidstaten elk afzonderlijk onvoldoende technische kennis in huis hebben of omdat het naar kiezers toe handig is om de verantwoordelijkheid voor onpopulaire beslissingen op dat hogere niveau te kunnen afschuiven. Aangezien de regeringen van de deelnemende landen de controle over de constructie uiteraard niet volledig wilden kwijtraken, creëerden ze ook een Raad waarin ze zelf vertegenwoordigd waren. Later werden er bovendien tientallen comités opgericht met vertegenwoordigers van de lidstaten, die de Europese Commissie assisteren of op de vingers kijken. In de werking van de supranationale instellingen ontstaat echter een eigen dynamiek en het wordt soms moeilijk voor de lidstaten om alle touwtjes in handen te houden. Al is het maar omdat de lidstaten onderling vaak van mening verschillen, wat door de supranationale instellingen handig kan worden uitgebuit.

Men zou het beeld kunnen gebruiken van een baas (lidstaten) die met zijn hond (de instellingen die door de lidstaten in het leven werden geroepen) wandelt: de neofunctionalisten gaan ervan uit dat de hond al snel zijn eigen weg kiest en de baas alleen nog maar de hond achterna holt, terwijl de intergouvernementalisten benadrukken dat de baas de leiband stevig vasthoudt en autonoom beslist waar hij de hond wel of niet heen stuurt.

Men moet niet veel ervaring hebben met het uitlaten van honden om te weten dat het ingewikkelder ligt. De baas heeft ongetwijfeld een zekere beslissingsmacht, maar de hond kiest mee het traject en het is niet altijd eenvoudig om de volledige controle te behouden. Bovendien bepaalt het inslaan van een

specifieke straat (om welke reden dan ook) mee het vervolg van het traject, ongeacht de specifieke preferenties van baas of hond.

De politiek-wetenschappelijke literatuur heeft het over het *principal-agent* perspectief: de *principal* is degene die een deel van zijn bevoegdheden afstaat aan een *agent*, die in opdracht van de *principal* een aantal taken moet vervullen.⁵ In de realiteit merkt men dat een *agent* al wel eens de neiging krijgt om zich onafhankelijker te gedragen, bijvoorbeeld omdat hij op een bepaald moment over meer informatie beschikt dan de *principal*. De *agent* kan er dus een eigen agenda op na houden en zijn macht trachten te versterken, waarbij de belangen van de *principal* naar het achterplan verdwijnen. Om dat te vermijden kunnen heel duidelijke afspraken vooraf worden gemaakt of kan de *principal* controlemechanismen creëren.

Er kunnen bijvoorbeeld strikte procedures worden vastgesteld die de bevoegdheden van de *agent* glashelder aflijnen. Dat gaat dan wel ten koste van de flexibiliteit en de onafhankelijkheid van de *agent*, die op die manier misschien minder efficiënt wordt in het realiseren van het doel waarvoor hij oorspronkelijk door de *principal* in het leven was geroepen. De *principal* kan ook proberen om de *agent* bij de uitvoering van zijn taken op de vingers te kijken. Hij kan dat zelf doen of hij kan deze controleopdracht aan een derde partij geven, een andere *agent* als het ware. De *principal* kan ook een vinger in de pap houden bij benoeming of ontslag van de *agent*. Of de *principal* kan ervoor zorgen dat hij uiteindelijk het budget vastlegt waarmee de *agent* moet werken. Er zijn dus talrijke manieren om enige vorm van controle te behouden, maar er hangt altijd een kostenplaatje aan vast.

In het geval van de Europese Unie wordt het allemaal nog wat complexer omdat er verschillende *principals* (lidstaten) zijn, met uiteenlopende belangen, die diverse *agents* (supranationale instellingen) in het leven riepen. Wie vanuit dit perspectief de besluitvorming probeert te ontleden, zal meteen zien dat de verhoudingen zeer complex liggen. Geen van de verschillende instellingen beschikt over *carte blanche* in de besluitvorming. De lidstaten trachten via diverse technieken hun belangen veilig te stellen, maar behouden niet de volledige controle over alle facetten van de besluitvorming. Besluitvorming is niet enkel een strijd tussen regeringen (intergouvernementeel), maar ook tussen instellingen (interinstitutioneel).

Dit model trapt dus niet in de val om a priori uit te gaan van de dominante rol van hetzij de supranationale instellingen, hetzij de lidstaten. Wie dit model hanteert om de institutionele verhoudingen te bestuderen, zal dus meer nuances en subtiliteiten zien dan intergouvernementalisten of neofunctionalisten.

Instellingen zijn belangrijk

Het *principal-agent* perspectief is niet meteen een grote theorie die alle ontwikkelingen in de Europese politiek kan verklaren. Wel wordt er een interes-

sante invalshoek naar voren geschoven: de instellingen, de manier waarop ze werken, hun onderlinge verhoudingen en de manier waarop ze soms met elkaar concurreren, zijn erg belangrijk. Het zal doorheen dit boek duidelijk worden dat verschillende instellingen, zoals het Europees Parlement, de Raad, de Europese Raad of de Commissie, inderdaad een cruciale rol spelen in de Europese besluitvorming. Dat gebeurt op een gesofisticeerde manier. Elk van de instellingen werkt binnen het kader dat door de verdragen is voorgeschreven en heeft ook interne werkregels. Het zijn echter niet enkel de formele aspecten die bepalen hoe een instelling werkt. In elke instelling heerst namelijk ook een eigen cultuur, die bovendien nog eens kan verschillen van tak tot tak. Het Directoraat-Generaal Leefmilieu binnen de Europese Commissie werkt bijvoorbeeld op een andere manier dan het Directoraat-Generaal Interne Markt. De verschillende regels en gebruiken bepalen mee de uiteindelijke uitkomst van het besluitvormingsproces.

Het nieuw institutionalisme is de tak in de politieke wetenschap die de rol en de invloed van de instellingen en hun manier van werken bestudeert. ‘*Institutions matter*’, zeggen nieuw institutionalisten.⁶ Er bestaan drie stromingen die heel verschillende klemtonen leggen: het historisch nieuw institutionalisme, het sociologisch nieuw institutionalisme en het *rational choice* nieuw institutionalisme.

In het historisch nieuw institutionalisme⁷ wordt benadrukt dat een beleidskeuze die op een bepaald moment en in een specifieke context gemaakt wordt, consequenties heeft op langere termijn. Op het moment dat een beslissing wordt genomen, kunnen die gevolgen niet altijd zo goed worden ingeschat. Vaak blijkt pas later dat de eerste beslissing ertoe leidt dat in een later stadium het aantal alternatieven beperkt is. De uitbreiding van de Europese Unie zou een voorbeeld kunnen zijn. Op een bepaald moment wordt een aantal beloftes gedaan naar kandidaat-lidstaten en wordt hun verteld dat ze lid kunnen worden als ze aan strenge voorwaarden voldoen. Het lijkt allemaal nog onschuldig, maar als de kandidaat-lidstaat effectief aan de gestelde voorwaarden voldoet, dan is er eigenlijk geen weg meer terug.

Een keuze die in het verleden gemaakt werd, beïnvloedt dus de keuzes die in de toekomst nog gemaakt kunnen worden. De oorspronkelijke keuze heeft soms onvoorziene gevolgen, maar het is moeilijk om terug te komen op een ingeslagen pad. ‘Padafhankelijkheid’ is de sleutelterm die hier gebruikt wordt. We maken een vergelijking: de cheeta of de jachtluipaard is zo snel dat hij in principe elke antilope uit een kudde kan inhalen. De cheeta zet de achtervolging in op een antilope en stevent er aan volle snelheid op af. Maar stel nu dat hij in zijn ooghoeken plots een andere antilope ziet die nog iets beter in het vlees zit. Is het dan verstandig om de achtervolging op de eerste antilope stop te zetten? Waarschijnlijk niet, omdat het tijd en energie vraagt om tot stilstand te komen. En dan moet er een nieuwe richting gekozen worden en moet de cheeta opnieuw op snelheid komen, wat ook weer tijd en energie vraagt. Op dat moment is de meer voedzame antilope waarschijnlijk al lang verdwenen,

maar ook het eerste slachtoffer zal zich intussen in veiligheid kunnen brengen. De cheeta blijft dan achter met een lege maag. Anders gezegd, eens er een beslissing is genomen, is er een hoge kost om daar nog van af te wijken, zelfs al blijkt achteraf dat de oorspronkelijke beslissing niet de beste was. De instellingen die in een specifieke context worden opgericht en de afspraken die gemaakt worden, volgen vanaf een bepaald moment een eigen logica, die niet altijd te voorzien was, maar nog moeilijk te veranderen valt. Wie wil analyseren welke logica er zit achter een beslissing die vandaag getroffen wordt, zal in vele gevallen naar het verleden moeten kijken: vroegere engagementen maken andere keuzes misschien wel onmogelijk.

Het sociologisch nieuw institutionalisme legt andere accenten en bouwt verder op de theorieën van het constructivisme in de internationale betrekkingen. Het zegt dat de instellingen die betrokken zijn bij de besluitvorming, een aantal ideeën en normen in zich dragen. Dat beïnvloedt mee de uitkomst van de beslissingen die worden genomen. De instellingen hebben een visie op wat 'gepast' is voor de Europese Unie, en wat *not done* is. Deze visies en voorkeuren worden 'geconstrueerd' door debatten en discussies in een bepaalde maatschappelijke context. Ze worden de hele tijd bijgesteld. Wie de besluitvorming bestudeert, mag er zich dus niet van afmaken door de eigenbelangen van alle betrokken spelers op een rijtje te zetten en te zoeken naar de grootste gemene deler tussen de spelers met de meeste macht. Ook het klimaat en de cultuur waarbinnen een beslissing genomen wordt, spelen een rol. Als na de val van de Berlijnse Muur de vertegenwoordigers van de verschillende instellingen in hun toespraken steeds opnieuw benadrukken dat de eenmaking van het continent een historische kans biedt en dat de vorming van een grote Europese Unie de stabiliteit zal bevorderen, dan wordt het moeilijk om later nog principieel verzet aan te tekenen wanneer de Centraal- en Oost-Europese landen vragen of ze lid mogen worden. Zelfs wanneer blijkt dat de instellingen moeilijker zullen functioneren met nieuwe lidstaten erbij en het ingaat tegen verschillende concrete belangen. Een ander voorbeeld: wanneer het besef groeit dat er iets moet worden gedaan om het democratische niveau van de Europese Unie op te krikken en dat in het debat altijd maar herhaald wordt, dan kan men zich niet verzetten tegen een machtsstroom van het Europees Parlement. Het is rationeel moeilijk te verklaren dat de lidstaten en de Commissie daarvoor pleiten, want een toename van de macht voor het Parlement kan betekenen dat zij aan macht verliezen. Toch werd bij elke verdragsherziening beslist om het Europees Parlement meer inspraak te geven. Het sociologisch nieuw institutionalisme benadrukt dus dat instellingen functioneren in een klimaat waarin een aantal normen en waarden gelden, die ze zelf trouwens ook versterken of propageren. Dat heeft een grote impact op de uiteindelijke beslissingen die worden genomen.

Ten slotte is er het *rational choice* nieuw institutionalisme. Deze stekking ziet de instellingen als creaties van de lidstaten, die op die manier hun eigen belangen en voorkeuren veilig trachten te stellen. Ze interpreteren de Europese constructie dus expliciet vanuit het *principal-agent* perspectief, waar we

het daarnet over hadden. De instellingen werden doelbewust gecreëerd om de belangen van de afzonderlijke lidstaten veilig te stellen. Ze vinden het begrijpelijk dat de instellingen zullen proberen om hun eigen weg te gaan en aparte belangen na te streven, maar als het om belangrijke dossiers gaat, zullen de lidstaten dat niet toelaten. Er werd immers in mechanismen voorzien om hen uiteindelijk weer in de pas te doen lopen. In het *rational choice* nieuw institutionalisme worden de instellingen dus gezien als ‘vehikels’ die nodig zijn om het eigenbelang van de lidstaten te realiseren. De uitgangspunten van deze benadering stemmen overeen met die van het liberale intergouvernementalisme. Als er iets wijzigt aan de institutionele balans, bijvoorbeeld door de invoering van de stemming bij meerderheid in plaats van unanimitieit, dan zullen de lidstaten hun strategie wijzigen om er toch maar voor te zorgen dat de uiteindelijke uitkomst van het besluitvormingsproces zo dicht mogelijk hun oorspronkelijke voorkeur benadert. Ze zullen zich dan bijvoorbeeld meer compromisbereid tonen, om te vermijden dat ze geïsoleerd raken en in een stemming het onderspit moeten delven. Maar het is niet zo dat ze hun eigenbelang op een andere manier zullen definiëren, of dat ze niet meer in de eerste plaats bekommerd zouden zijn om het nastreven van dat eigenbelang.

De drie vormen van nieuw institutionalisme gaan er dus van uit dat de instellingen belangrijk zijn. Als er iets wijzigt aan hun manier van werken (formeel of informeel), dan heeft dat een impact op de beslissingen die uiteindelijk worden genomen. Het nieuw institutionalisme heeft dus aandacht voor de complexiteit van de relaties tussen de instellingen en de manier van werken binnen de instellingen. De verschillende strekkingen spreken elkaar enigszins tegen. De veronderstellingen waarop de *rational choice*-benadering is gebaseerd, wijken sterk af van het sociologisch nieuw institutionalisme. Binnen het *rational choice*-paradigma worden de spelers gedreven door hun eigenbelang. Als er iets wijzigt aan de institutionele context, dan zullen de spelers hun strategie aanpassen, maar ze blijven handelen met het oog op hun eigenbelang. In het sociologisch nieuw institutionalisme maakt het eigenbelang plaats voor waarden en normen. Het historisch nieuw institutionalisme benadrukt vooral het effect van vroegere beslissingen.

Macht achter de schermen: netwerktheorieën

Er zijn ook politicologen die wat verder kijken dan de instellingen. Europese beslissingen hebben een grote impact op verschillende groepen in de maatschappij: op grote bedrijven, consumenten, milieubewegingen, zelfstandigen, lokale besturen, landbouwers, noem maar op. Deze groepen zullen dan ook proberen om zich te organiseren en op die manier een zeg te krijgen in de besluitvorming.⁸

Wie met deze bril naar de Europese Unie kijkt, zal oog hebben voor belangengroepen en de manier waarop zij betrokken worden bij de besluitvorming,

direct of via de omweg van een lidstaat. De focus ligt dan al snel op de talrijke formele en informele netwerken die het Europese besluitvormingsproces omgeven. We zullen verder in dit boek zien dat in de beleidsvoorbereidende fase belangengroepen maar ook experts en andere betrokkenen inderdaad mee aan tafel zitten en hun visie kunnen geven op de wetsvoorstellen die dan later door de instellingen verder worden behandeld.

De uiteindelijke beslissing die wordt genomen, wordt in mindere of meerdere mate mee bepaald door het overleg in de netwerken. Wie het zo bekijkt, zal niet meteen op zoek gaan naar hiërarchische relaties, maar zal het beleid uiteindelijk zien als het resultaat van overleg *tussen* talrijke actoren die zich met eenzelfde thema bezighouden. In de netwerken zijn sommige spelers natuurlijk wel sterker vertegenwoordigd dan andere.

Ten eerste zijn ze beter georganiseerd: over hoe meer geld, personeel en middelen een organisatie beschikt, hoe sneller zo een organisatie actief zal kunnen deelnemen aan overleg.

In de tweede plaats is het gemakkelijker om te mobiliseren als er specifieke belangen op korte termijn in het geding zijn dan wanneer een groepering meer diffuse of langetermijnbelangen wil verdedigen. Als een Europese wet duidelijk becijferbare kosten of baten met zich kan meebrengen voor een bepaalde industrietak, dan zal deze tak hier alert op reageren en de beslissing zoveel mogelijk in het eigen voordeel proberen te beïnvloeden. Verschillende betrokken partijen (bijvoorbeeld autoconstructeurs of farmaceutische bedrijven) kunnen dan vlot overtuigd worden om te investeren in de lobbyactiviteiten, precies omdat het heel duidelijk is wat er op het spel staat. Groeperingen die minder concrete thema's verdedigen (zoals wereldvrede, een schoon milieu of gelijkheid tussen man en vrouw), hebben het meestal heel wat moeilijker om te mobiliseren. De vruchten van hun lobbywerk kunnen meestal maar op veel langere termijn geplukt worden en bovendien is er een sterke neiging tot *freeridgedrag*. De neiging om te investeren in organisaties die het 'algemene belang' nastreven, is immers beperkt omdat iedereen profiteert van de resultaten die deze organisaties boeken. Natuurorganisaties streven bijvoorbeeld naar een beter milieu. Maar het zijn niet alleen hun leden die genieten van dat betere milieu. Heel wat natuurliefhebbers zien er dus niet het nut van in om zelf lid te worden van zo een organisatie. Er hangt een kostprijs aan vast (bijvoorbeeld tijd, lidgeld), terwijl de baten (het betere milieu) ook geplukt worden zonder dat men lid wordt.

Omdat de Europese Commissie beseft dat bepaalde organisaties (vooral ngo's en groeperingen die niet-commerciële belangen nastreven) moeilijker aan de middelen raken om zich te organiseren op Europees niveau, kent ze subsidies toe aan diverse verenigingen om hen net wel in de mogelijkheid te stellen om in de netwerken te participeren.

Het is moeilijk om eenduidig in te schatten wie er macht heeft in een netwerk en de beslissing het sterkst kan beïnvloeden. Dat hangt immers af van verschillende factoren. Als algemene regel kan men stellen dat een speler meer

macht heeft naarmate hij onmisbaarder is. Een groepering die bijvoorbeeld alle technische details van een beleidsdomein goed beheerst, zal deze kennis kunnen gebruiken om de beslissing in het eigen voordeel te beïnvloeden. De andere spelers aan de tafel (in de beleidsvoorbereidende fase is dat vooral de Europese Commissie) zijn immers afhankelijk van deze kennis. De instemming van een groepering die veel aanzien en respect heeft bij de publieke opinie, kan noodzakelijk zijn om de beslissing later te verkopen. Maar ook onderhandelings talent kan een rol spelen, net als dossierkennis en overtuigingskracht. Er zijn bovendien belangengroepen die bevoorrechte banden hebben met bepaalde instellingen, partijen of personen in het formele besluitvormingscircuit. Ook dat kan een doorslaggevende rol spelen.

Sommige grote belangengroepen zijn intern verdeeld over bepaalde kwesties, wat hun onderhandelingsmacht negatief beïnvloedt. In een netwerk zijn de verschillende spelers meestal op een of andere manier van elkaar afhankelijk. Wie op een bepaald ogenblik het zwaarst weegt, zal op andere momenten misschien minder invloed kunnen uitoefenen. Dat blijkt in elk geval uit de praktijk. De landbouwlobby slaagt erin om op sommige beslissingen een stempel te drukken, maar komt er in andere beleidsdomeinen niet aan te pas. Hetzelfde geldt voor de milieubeweging die sommige dossiers sterk kan beïnvloeden en bij andere beslissingen het onderspit moet delven. Zo werden er in het verleden bepaalde milieuregels goedgekeurd die nadelig zijn voor vele landbouwbedrijven. In het handelsbeleid slagen de landbouworganisaties er wel in om een sterke vinger in de pap te houden.

Netwerktheorieën verduidelijken dat macht verspreid zit over verschillende spelers, waartussen complexe afhankelijkheidsrelaties bestaan. In deze context is het moeilijk om eenduidig aan te wijzen wie er het meeste macht heeft. In de Europese context zijn de netwerken waarschijnlijk nog belangrijker dan in de nationale politiek. Dat komt omdat Europese beslissingen van toepassing zijn op een heel groot grondgebied, met een enorme culturele, politieke en economische diversiteit. Eenzelfde Europese wet zal andere gevolgen hebben in Finland dan in Cyprus. De consequenties kunnen anders zijn voor een landbouwer dan voor een bankier. Om deze beslissingen voor te bereiden en er de gevolgen van in te zien, is er een grote behoefte aan informatie en technische kennis. (Europese) politici zijn daarvoor in grote mate afhankelijk van organisaties op het terrein. Bovendien zal verder blijken dat de Europese politiek veel minder hiërarchisch georganiseerd is dan het beleid in vele nationale staten. In de meeste landen berust de ultieme beleidsverantwoordelijkheid bij de regering. In de Europese Unie is de macht veel meer verspreid en is er geen sprake van één regering. Dat leidt ertoe dat de besluitvorming telkens opnieuw een strijd wordt, waarvan de afloop op voorhand moeilijk in te schatten is. Talrijke organisaties beseffen dat ze effectief invloed kunnen uitoefenen en proberen steeds opnieuw om zoveel mogelijk spelers aan hun kant te krijgen.

Multilevel governance als metafoor

Voor elke theoretische invalshoek die hierboven beschreven werd, zijn er wel enkele voorbeelden te vinden die kunnen bewijzen dat deze specifieke kijk op de Europese besluitvorming klopt. Toch zijn de benaderingen gebaseerd op heel verschillende uitgangspunten en ze trekken daar ook uiteenlopende conclusies uit. Sommige beslissingen worden helder verklaard vanuit een bepaald perspectief, terwijl diezelfde benadering manifest tekortschiet om andere beslissingen te verklaren.

We kunnen hier alleen maar uit besluiten dat de Europese Unie gekenmerkt wordt door een curieuze manier van besturen. De manier waarop beslissingen tot stand komen, kan niet vanuit één model verklaard worden: diverse logica's spelen een rol op andere momenten, in uiteenlopende situaties en in verschillende domeinen.

Besluitvorming speelt zich ook af op meerdere niveaus: er zijn natuurlijk de Europese instellingen, maar er zijn ook de lidstaten die hun strategie uitstippelen om hun belangen op dat Europese niveau te verdedigen en er zijn belangengroepen van allerlei slag die invloed proberen uit te oefenen. Binnen de lidstaten zijn er vaak ook regionale of lokale overheden die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken willen worden bij Europese besluitvorming. Europees beleid wordt dus beïnvloed door overheden en ook private actoren op verschillende niveaus. Het Europese niveau is in de loop van de voorbije halve eeuw steeds machtiger geworden, maar de andere territoriale niveaus hebben tegelijk wel geprobeerd om hun invloed op dat Europese niveau zo groot mogelijk te houden. 'Macht' is dus verspreid over verschillende niveaus, waardoor de besluitvorming een *multilevel* karakter krijgt.

In de Europese manier van besturen is er ook geen plaats voor een stabiele regering, zoals in de nationale politiek, die voor een bepaalde periode aan de macht is en in diverse domeinen de beslissingen naar haar hand kan zetten. De besluitvorming verloopt veel dynamischer en in diverse circuits, die op elkaar inhaken maar nooit kopieën van elkaar zijn. In verschillende beleidsdomeinen gelden er andere logica's. De manier waarop landbouwsubsidies verdeeld worden, verschilt van de wijze waarop het energiebeleid tot stand komt. In het Europees Parlement moet een meerderheid telkens opnieuw worden opgebouwd en het ligt op voorhand niet vast welke allianties zich zullen aftekenen. Als politicologen het over de Europese bestuursstijl hebben, gebruiken ze niet de term *government*, maar wel het woord *governance*. Dat moet duidelijk maken dat er geen sprake is van één speler (of een constante set van spelers) die in alle domeinen de belangrijke beslissingen naar zijn hand kan zetten (zoals een regering). De uitdrukking *governance* verwijst naar een meer levendige manier van besturen, waarvan het resultaat vaak minder voorspelbaar is.

Sinds het midden van de jaren 1990 duikt in de studies over de Europese Unie vaak de term *multilevel governance* op, een metafoor die benadrukt hoe veelzijdig en complex de Europese Unie eigenlijk wel in elkaar zit.⁹ Toch wil

dat niet zeggen dat het geheel onbegrijpelijk wordt. De indeling van dit boek helpt de lezer om bos en bomen in de Europese besluitvorming uit elkaar te houden.

Noten

1. Zie voor een degelijk Nederlandstalig overzicht van EU-gerelateerde theorieën Orbie, J. (2009), *Theorie van de Europese integratie. Ideeën, belangen en instellingen*. Leuven: Acco.
2. De meest bekende neofunctionalist is waarschijnlijk Ernst Haas. Ook Leon Lindberg kan worden beschouwd als een van de grondleggers van deze theorie. Zie Haas, E.B. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford (Cal.): Stanford University Press; Haas, E.B. (1975), *The Obsolescence of Regional Integration Theory. Research Studies 25*. Berkeley (Cal.): Institute of International Studies; Lindberg, L.N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford (Cal.): Stanford University Press.
3. Stanley Hoffman legde in de jaren 1960 de fundamenten van de intergouvernementele benadering van het Europese integratieproces. Een verzameling van zijn werk verscheen in 1995: Hoffman, S. (1995), *The European Sisyphus. Essays on Europe 1964-1994*. Oxford: Westview Press.
4. De theorie van het liberale intergouvernementalisme is uitgewerkt door Andrew Moravcsik. Zie: Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: University College London Press.
5. Hussein Kassim en Anand Menon passen de *principal-agent* benadering toe in de context van de Europese Unie, net als Mark Pollack. Zie Kassim, H., & Menon, A. (2003), The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled? In: *Journal of European Public Policy*, 10(1), 121-139; Pollack, M.A. (1997), Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community. In: *International Organization*, 51(1), 99-134; Pollack, M.A. (2003), *The Engines of European Integration. Delegation, Agency and Agenda-Setting in the EU*. New York: Oxford University Press.
6. Peter Hall en Rosemary Taylor maakten in 1996 helder onderscheid tussen de drie vormen van nieuw institutionalisme. Gerald Schneider en Mark Aspinwall publiceerden een overzicht van verschillende bijdragen tot de studie van de EU vanuit een nieuw institutionalistische invalshoek. Zie: Hall, P., & Taylor, R.C.R. (1996), Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies*, 44(5), 936-957; Schneider, G., & Aspinwall, M.D. (eds.) (2001), *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester: Manchester University Press.
7. Paul Pierson past het historische nieuw institutionalisme, en meer bepaald het concept 'padafhankelijkheid' toe in de context van de EU. Zie Pierson, P. (1998), The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. In: Sandholtz, W., & Stone Sweet, A. (eds.), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
8. Justin Greenwood bestudeert de verdediging van belangen in de EU. John Peterson, Elisabeth Bomberg en Tanja Börzel besteden in hun analyses van Europese

besluitvorming eveneens aandacht aan netwerken en belangenverdediging. Zie Greenwood, J. (2003), *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke: Macmillan; Peterson, J., & Bomberg, E. (1999), *Decision-Making in the European Union*. Basingstoke: Macmillan; Peterson, J. (2004). Policy Networks. In: A. Wiener, & T. Diez (Eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press; Börzel, T. (1998). Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. In: *Public Administration*, 76(2), 253-273.

9. Liesbet Hooghe en Gary Marks bestuderen de EU als een ruimte van *multilevel governance*. Zie Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European Integration*. Boulder: Rowman and Littlefield.