

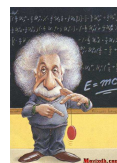
INLEIDING

Europese en regionale integratietheorieën

Jan Orbie

2019-2020

"Zeer interessante cursus, maar wel een beetje theoretisch"
(UGent student, evaluatie)



Waarom theorie?

- Twee functies:
 1. **probleemoplossend**: nuttige tools, jongleren met concepten
 - Path-dependency, onvoorziene gevolgen, spillover/spillback/spillarround, fire-alarm controle, hard/zacht euroscepticisme, observationele equivalentie, critical juncture, policy entrepreneurs, win-sets, cost of no agreement en cost of exclusion, framing, silencing, disciplining...
 2. **problematiserend**: kritisch nadenken, common sense overstijgen
 - Moet de EU afgeschaft worden? Is Europa een neoliberale constructie? Of een nieuwe Sovjet Unie? Is de EU democratisch? Alternatieven voor de EU? Wat zijn de voordelen en nadelen van lidmaatschap? Wie heeft het meeste macht in de EU?

1. probleemoplossend



onderzoekspaper & masterproef

2. problematiseren



durf denken

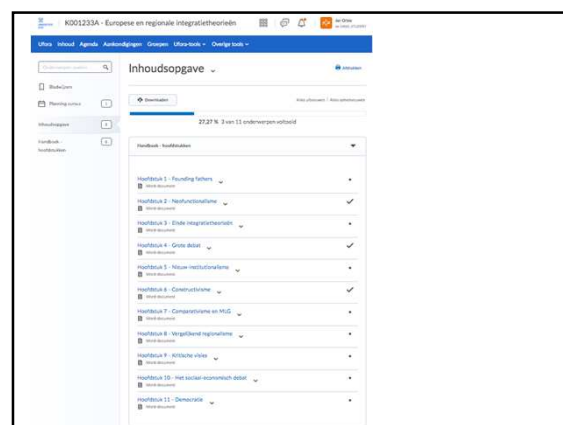
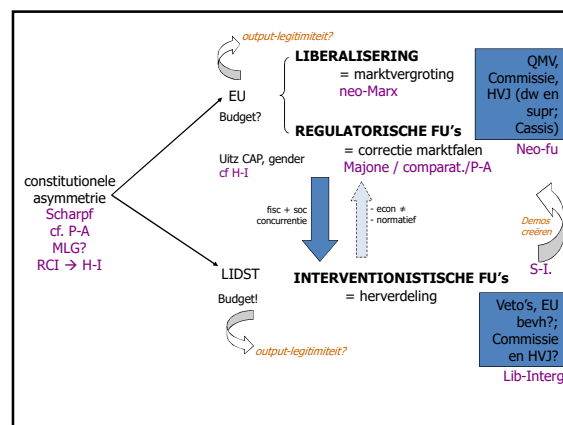
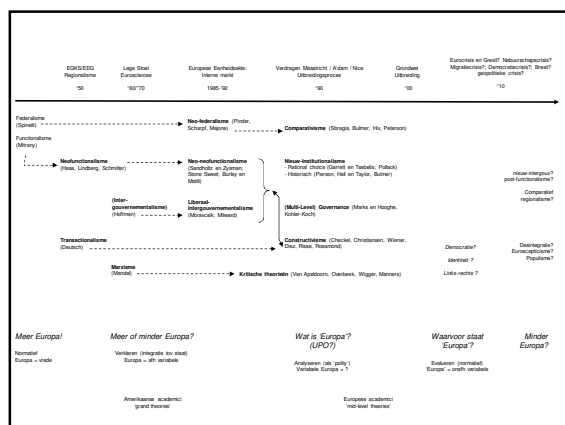
EU = extra interessant

- Moving target
- Continu in crisis
- Meer integratie dan ooit
- Meer contestatie dan ooit
- Groeiend regionalisme buiten Europa



Structuur

- Chronologisch: klassieke theorieën
- Grote debatten
 - Ideologie: Links/rechts Europa?
 - Democratie: elitair Europa?
 - Identiteit: Racistisch & seksistisch Europa?
- Regionalisme buiten Europa
- Ingebed in
 - Historische context
 - Wetenschappelijke context (o.a. IB!)
- Actualiteit!



evaluatie (1)

- 1. Korte paper (5/20)
 - Schrijf een korte aanvulling op een klad hoofdstuk van de nieuwe cursus
 - 1500-2500 woorden (aangeven op voorpagina)
 - Ten laatste 6 januari 2020, 17u, Ufora

Aanvulling bestaat uit:

- betrekken van één of meerdere wetenschappelijke studies
- toevoegen van één of meerdere recente voorbeelden

eventueel (maar niet noodzakelijk) ahv vragen / suggesties in de tekst

ook welkom: feedback op opbouw, helderheid van argumentatie, etc

Inschrijven voor
bepaald hoofdstuk
via Ufora (max 10
studenten per
hoofdstuk)

Groepen	Leden	Beheer	Beveilig	Wissel	Grafiek	Acties
Hoofdstuk 1	0/10					Groep maken
Hoofdstuk 2	0/10					Groep maken
Hoofdstuk 3	0/10					Groep maken
Hoofdstuk 4	0/10					Groep maken
Hoofdstuk 5	0/10					Groep maken
Hoofdstuk 6	0/10					Groep maken
Hoofdstuk 7	0/10					Groep maken
Hoofdstuk 8	0/10					Groep maken
Hoofdstuk 9	0/10					Groep maken
Hoofdstuk 10	0/10					Groep maken

evaluatie (2)

- 2. Oefeningen (3/20)
 - 3 oefeningen (telkens 1/20)
 - tekst op voorhand lezen, oefeningen in klas (en klassikaal feedback)

Data oefeningen

1. Ma 18/11, 14.30u
2. Di 26/11, 13u
3. Di 3/12, 13u (evt online Ufora)



evaluatie (3)

- 3. Schriftelijk examen (12/20)
 - meerkeuzevragen: kennis en inzicht in cursus
 - bv Welke theorie situeert zich NIET in de wetenschappelijke traditie van het behavioralisme?
 - neofunctionalisme
 - transactionalisme
 - federalisme
 - bv De Raad van Europa leunt het meest aan bij
 - Transactionalisme
 - Functionalisme
 - Federalisme

- bv Volgens het liberaal-intergouvernementalisme delegeren lidstaten macht aan EU-instellingen om
 - federalistische idealen te bereiken
 - transactiekosten te verminderen
 - collectieve actieproblemen op te lossen
 - geopolitieke problemen aan te pakken
- bv Johan mearsheimer beweert dat
 - klassieke theorieën van de Internationale Betrekkingen het sui generis Europese experiment niet kunnen verklaren
 - de Londense koffiehuisen van de 17-18 eeuw model kunnen staan voor een ontluikende Europese 'publieke sfeer'
 - er opnieuw gewapend conflict in Europa zal plaatsvinden wanneer de veiligheidsgarantie van de VS wegvalt

- bv Welke stelling is fout? Volgens Scharpf is er geen Europees sociaal model omwille van de constitutionele asymmetrie, die
 - moeilijk hersteld kan worden omdat de EU-lidstaten dat niet willen
 - al ontstaan is in het Verdrag van Rome en versterkt is door de opeenvolgende uitbreidingsgolven
 - aangepakt kan worden door versterkte samenwerking en open coördinatie op sociaal vlak
- bv Volgens Hix zou de EU democratischer kunnen worden indien bijvoorbeeld meer ingezet wordt op
 - de ontwikkeling van Europees burgerschap
 - consensusbesluitvorming via deliberatie en rationeel debat
 - rechtstreekse verkiezing van de Europese Commissievoorzitter
 - effectiviteit van de Europese Commissie en andere 'agents'

- bv De vaststelling dat de Catalaanse separatisten niet meteen warme steun ontvangen van de EU, sluit het meest aan bij het denken van
 - het multi-level governance perspectief
 - het liberaal-intergouvernementalisme
 - het comparativisme
 - het federalisme

Grote Prijs Cassis de Dijon



wine-searcher.com™

Crash course

Vanaf ma 4/11, 6u per week

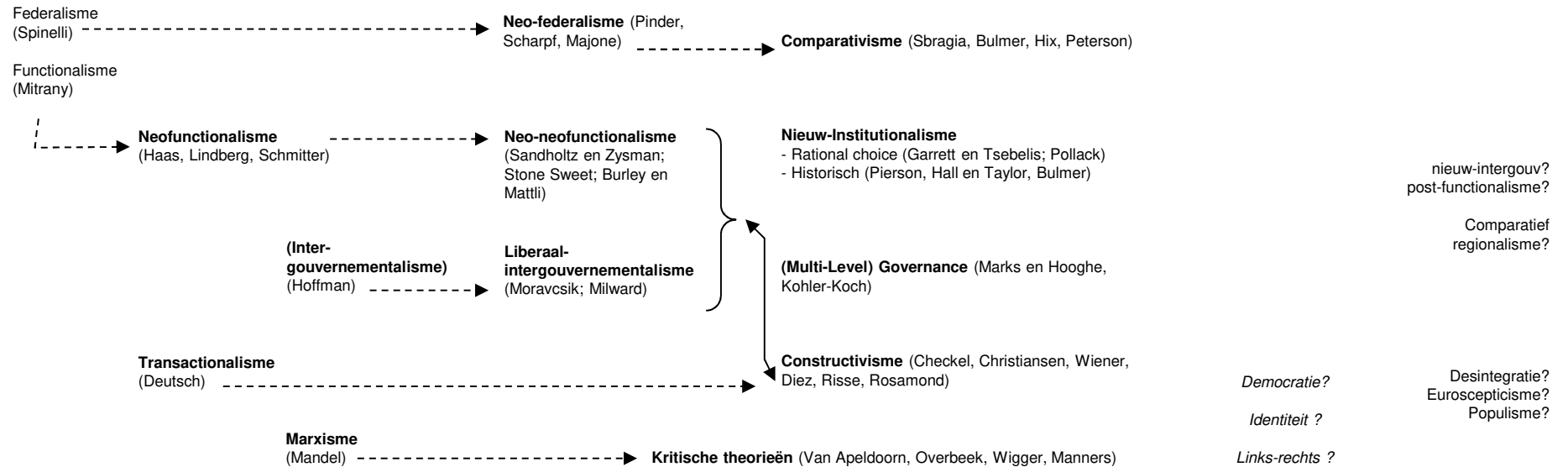
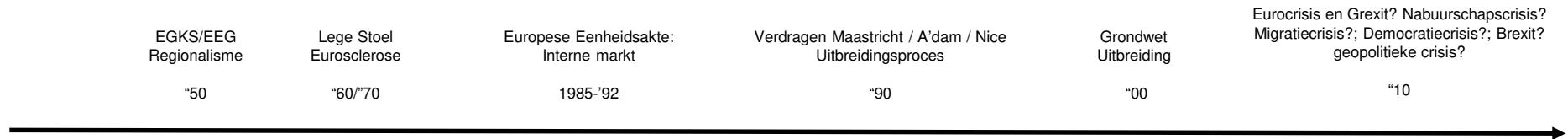
- Ma 14.30-16u (NB I)
- Di 8.30-10u (Aud C)
- Di 13-14.30u (Aud C)
- Wo 11.30u (NB III)



Prof. dr. Jan Orbie
Centrum voor EU Studies, Korte Meer 1

Spreekuur: inschrijving via email (of meteen na de les)

Foto op Ufora profiel



Meer Europa!

Normatief
Europa = vrede

Meer of minder Europa?

Verklaren (integratie tov staat)
Europa = afh variabele

Amerikaanse academici
'grand theories'

Wat is 'Europa'?
(UPO?)

Analyseren (als 'polity')
Variabele Europa = ?

Europese academici
'mid-level theories'

Waarvoor staat 'Europa'?

Evalueren (normatief)
'Europa' = onafh variabele

Minder Europa?

THEORIE VAN DE EUROPESE INTEGRATIE
BELANGEN, IDEEËN EN INSTELLINGEN

EU-STUDIES – 4

In de reeks EU-Studies geven de auteurs steeds een helder overzicht van de verschillende facetten van de politiek van de Europese Unie. De boekdelen beschrijven op wetenschappelijke wijze de diverse ontwikkelingen. Trends en evoluties worden kritisch geanalyseerd en gekaderd in de Europese integratietheorieën, met bijzondere aandacht voor actuele voorbeelden. De reeks richt zich niet enkel tot studenten en specialisten maar is toegankelijk voor iedereen die meer wil weten over de werking van de Europese Unie.

Is verschenen:

1. Hendrik Vos. *Besluitvorming in de Europese Unie. Een survival kit* (2006).
2. Hendrik Vos. *De impact van de Europese Unie. Beleidsterreinen, strijdpunten en uitdagingen* (2008).
3. Catharina Dehullu. *Inleiding tot het recht van de Europese Unie* (2009).



Theorie van de Europese integratie

Belangen, ideeën en instellingen

Jan Orbie

Acco Leuven / Den Haag



Eerste druk: 2009

Gepubliceerd door

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven (België)

E-mail: uitgeverij@acco.be – Website: www.uitgeverijacco.be

Voor Nederland :

- *Uitlevering:* Centraal Boekhuis bv, Culemborg
- *Correspondentie:* Acco Nederland, De Star 17, 2266 NA Leidschendam

Omslagontwerp: www.dsigngraphics.be

© 2009 by Acco (Academische Coöperatieve Vennootschap cvba), Leuven (België)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.

D/2009/0543/278

NUR 754

ISBN 978-90-334-7104-9

Inhoud

INHOUD

Woord vooraf	7
Afkortingenlijst	13
1. De <i>Founding Fathers</i>: Europa op zoek naar vrede	15
1.1 Federalisme	16
1.2 Functionalisme	23
1.3 Transactionalisme	30
2. Het neofunctionalisme: de goocheltruc van Ernst Haas	35
3. Het einde van de Europese ‘integratie’-theorieën?	55
3.1 Het intergouvernementalisme: de logica van de diversiteit	55
3.2 Complexe interdependentie en samenwerking in Europa	60
3.3 Een marxistische lezing van het Europese project	63
4. Het grote debat: neofunctionalisme en intergouvernementalisme heruitgevonden	67
4.1 <i>Neofunctionalism Strikes Back</i> : het supranationaal institutionalisme	68
4.2 Het neofederalisme en de staat van Europa	75
4.3 De realistische <i>comeback</i> en het liberaal-intergouvernementalisme	79
5. Het nieuw-institutionalisme: <i>Institutions Matter</i>	99
5.1 Rationele keuze-institutionalisme: <i>We Live in a Material World</i>	101
5.2 Historisch institutionalisme: man zoekt hond	116
5.3 De <i>joint-decision trap</i> : moeten maar niet kunnen	125

6. Het sociaal-constructivisme: nieuwe vragen, oude methoden?	129
6.1 And Now for Something Completely Different?	129
6.2 Gematigd en radicaal constructivisme	138
6.3 Constructivisme toegepast op de Europese Unie	144
 7. Wat is Europa: <i>Politics as Usual</i>, of <i>Multi-level Governance</i>?	 157
7.1 Het comparativisme: Europa als politiek systeem	158
7.2 <i>Multi-level Governance</i> en beleidsnetwerken	160
7.3 Europa als regulatorische staat	168
 8. Het sociaaleconomische debat: gaat Europa naar links of naar rechts?	 175
8.1 Neomarxistische analyses: sociale doelstellingen in Europa	176
8.2 Het Europees sociaal model? De fundamentele asymmetrie in Europa	183
 9. Het democratisch deficit van Europa: mythe, realiteit of utopie?	 193
9.1 Inputdemocratie via de parlementaire piste	193
9.2 Outputdemocratie in de Europese regulatorische staat	198
9.3 Procesdemocratie in een <i>Multi-level Governance</i> -systeem	202
9.4 Politiek conflict en democratie	204
 Beknopte bibliografie	 211

Het belang van de Europese Unie wordt door niemand nog betwist. Dat de EU een macht is om rekening mee te houden, daarover zijn zowel eurofielen als eurosceptici het eens. Maar als we dieper gaan nadenken over het ‘fenomeen Europa’, rijzen tal van vragen. Wat is de politieke dynamiek achter het Europese integratieproces? Welke (f)actoren hebben de Unie, zoals we ze vandaag kennen, vormgegeven? Is de Europese Commissie een marionet van de grote lidstaten of kan ze een eigen agenda nastreven? Oefenen het Hof van Justitie en het Europees Parlement invloed uit op de EU-politiek? Welke waarden en belangen sturen het Europese integratieproject? En hoe uniek is de Europese Unie: kunnen we die vergelijken met een federale staat, met een internationale organisatie, of is het een sui generis politieke constructie? Als we voorlopige antwoorden hebben op deze kwesties, duikt een nieuwe reeks vragen op. Is de EU een democratisch alternatief voor de nationale politiek, of moeten we het beeld van een bureaucratisch monster onderschrijven? Op ideologisch vlak wordt de Unie als overmatig regulerend en als neo-liberaal omschreven: is Europa een links of een rechts verhaal, en waarom?

De voorbije vijftig jaar hebben academici uiteenlopende antwoorden op deze vragen geformuleerd. Dit boek brengt het denken over de Europese Unie in kaart. We focussen op de politicologische theorievorming over het Europese integratieproces en illustreren dit met historische en actuele voorbeelden. De bedoeling is niet om een definitief antwoord te geven op bovenstaande vragen maar wel om enkele bouwstenen aan te reiken die helpen om kritisch na te denken over het ‘politieke ding’ dat Europese Unie heet.¹

Voor studenten van onze masteropleiding EU-Studies vormt dit boek het vertrekpunt voor de analyse van de EU-politiek. Deze eerste kennismaking moet hen uitdagen om dieper te graven in de originele en meer recente wetenschappelijke studies, en dit toe te passen op actuele evoluties in de Europese politiek. Verder hopen we dat het boek voor andere geïnteresseerden – sociale wetenschappers, beleidsmakers, vertegenwoordigers van sociale groepen, en politiek analisten – een helder inzicht biedt in de diversiteit van theoretische

ideeën over ‘het’ Europese project – of beter, in de uiteenlopende verhalen die circuleren over de EU-politiek.

Deze tekst gaat dus niet over de geschiedenis, de werking of het beleid van de Europese Unie (zie hiervoor Vos 2006, 2008, en Dehullu 2008 in dezelfde reeks). We kijken wel naar het antwoord van de belangrijkste theoretici op de grote vragen die rijzen rond het Europese project: waarom is de EU opgericht, waarvoor dient de Europese Commissie, heeft ze veel of weinig macht tegenover de lidstaten, wie zijn de belangrijkste actoren in de EU-politiek, wat betekent de Unie vanuit ideologisch en democratisch perspectief? Op zoek naar de dynamiek achter de Europese politiek benadrukken we, in lijn met de Gentse politieke wetenschappen (zie Devos en Gaus 2004; Coolsaet *et al.* 2006), de historische en subjectieve dimensie van het politieke gebeuren. We hopen dat de lezer een goed inzicht krijgt in de dynamiek achter de Europese politiek en daardoor de EU doorheen een kritische bril zal kunnen bekijken.

Bij het schrijven van dit werk werd een evenwicht gezocht tussen toegankelijkheid en academische kwaliteit. Dit bleek niet altijd evident te zijn. Om diep genoeg te kunnen ingaan op de theorieën, wordt van de lezer een basiskennis verwacht van de disciplines van de politicologie en de internationale betrekkingen en van de werking van de Europese Unie. Toch is het niet de bedoeling om te overdonderen met zoveel mogelijk academische hoogstandjes. We willen studenten nieuwsgierig maken naar méér, en anderen een breder en dieper inzicht bieden in het fenomeen EU. Wie de nuances en diepere (meta) theoretische analyses wil kennen, evenals de bredere situering van elke theorie die hier besproken wordt, verwijzen we graag door naar de hoofdzakelijk Engelstalige academische literatuur. De samenvattingen van de talrijke theorieën die hier aan bod komen zijn onvermijdelijk selectief en vereenvoudigd. Zelfs de academische literatuur bevat relatief weinig overzichtelijke syntheses² en biedt vooral gesofisticeerde bijdragen binnen één specifieke niche.³ Hoewel dit boek breder is dan de meeste syntheses en zich niet beperkt tot de klassieke integratietheorieën, biedt het geen alomvattend overzicht van alle theoretische inzichten in de Europese politieke arena.

Het was een bewuste keuze om dit boek – eigenlijk een uit de hand gelopen cursus – in het Nederlands te schrijven. Hoewel recentelijk enkele degelijke overzichtswerken in het Engels verschenen zijn, blijven deze minder toegankelijk voor een eerste kennismaking. We vinden het ook belangrijk om in de eigen taal te communiceren over kwesties waarmee we als wetenschappers dagdagelijks bezig zijn. De EU is te belangrijk geworden om haar over te laten aan een kleine academische gemeenschap die voornamelijk in gespecialiseerde Engelstalige tijdschriften van gedachten wisselt. Zo hopen we ook een bijdrage te leveren tot het nogal schrale en eenzijdige EU-debat zoals dat in België gevoerd wordt.

Ik wil alle collega’s van het Centrum voor EU-Studies in Gent bedanken voor de inspirerende werkomgeving. Ook een speciaal woord van dank aan Emilie

Baillieul van de uitgeverij Acco voor haar geduld en schouderklopjes tijdens de totstandkoming van het manuscript. Maar hierbij wil ik vooral de studenten in de Master EU-Studies in de bloemetjes zetten. Hun immer kritische vragen en soms meewarige blikken tijdens de lessen ‘Theorie van de Europese integratie’ hebben me geholpen om de theorieën scherper te duiden. Hun antwoorden op de klassieke examenvraag ‘Geef kritiek op de cursus’ zijn van onschatbare waarde geweest en ik ben ervan overtuigd dat ze dit boek de komende jaren nog een stuk beter kunnen maken.



Deze inleiding op het denken over de EU vertrekt vanuit de klassieke integratietheorieën, om uit te monden in bredere visies over het Europese politieke bedrijf. We volgen dus de chronologische opeenvolging van de theorieën sinds de jaren 1940 tot op vandaag, zoals weergegeven in Figuur 1. Telkens wordt de link gelegd met de politiek-wetenschappelijke context waarin de *theoretische* inzichten tot stand kwamen en met hun verhouding tot de *geschiedenis* van de Europese integratie. Deze interne en externe contextualisering is immers onontbeerlijk om elk ‘verhaal’ over Europa te kunnen duiden (cf. Rosamond 2007). Figuur 1 schematiseert de evolutie van de theorievorming rond Europa zoals die in het boek behandeld wordt. *Grosso modo* onderscheiden we drie generaties: de traditionele theorieën van de Europese integratie, die vooral afkomstig zijn uit de internationale betrekkingen (1940-1985); de meer bescheiden visies op de werking van de Europese Unie die inspiratie halen uit de politieke wetenschappen (vanaf 1985); en de nieuwste benaderingen (1995-) die vanuit diverse theoretische kaders meer normatieve vragen stellen over de Europese identiteit en over de democratische legitimiteit van de EU.

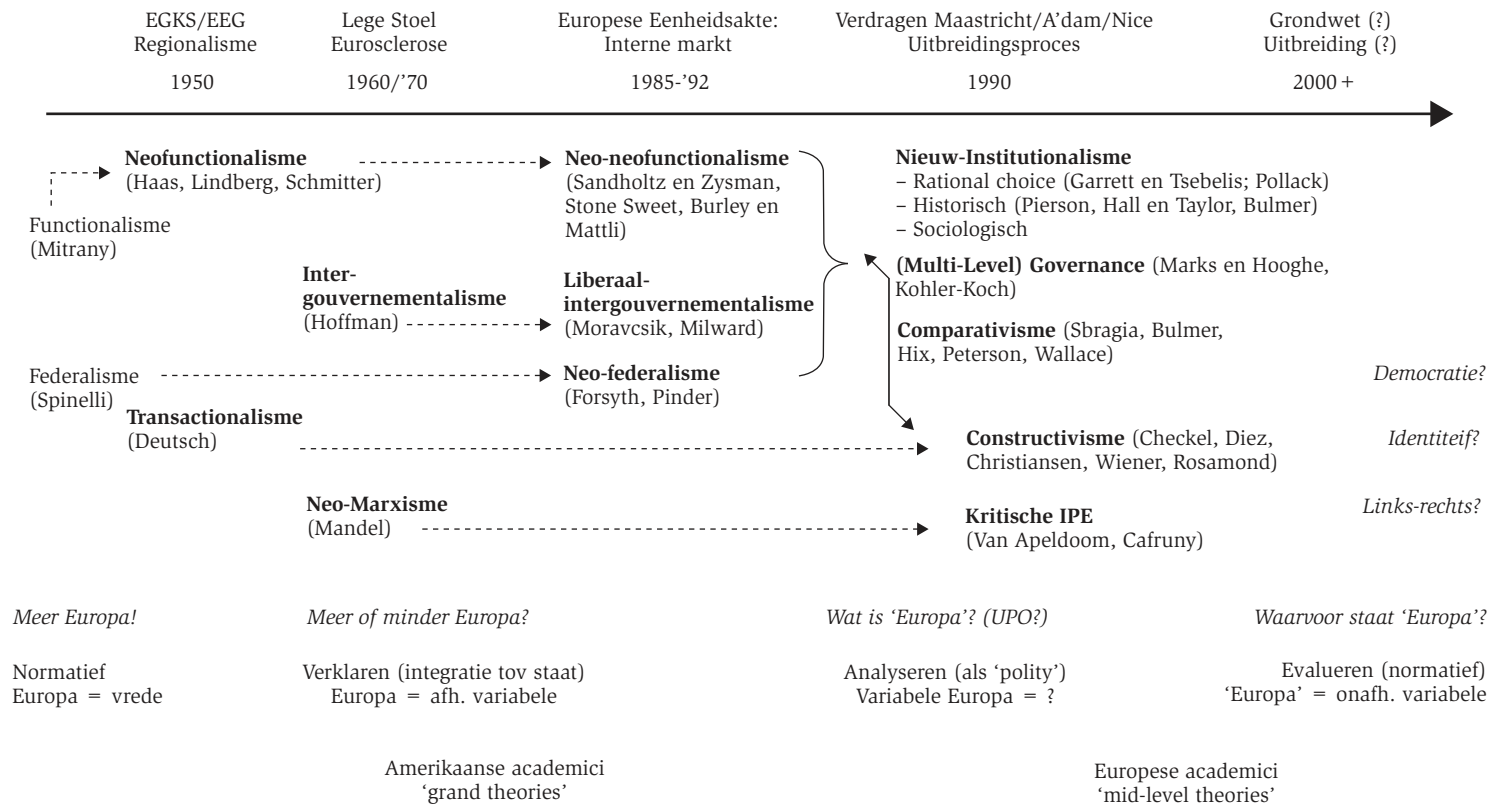
Lange tijd was de vraag vooral wat de Europese integratie drijft: spelen de supranationale instellingen zoals de Europese Commissie een hoofdrol, of blijft de Europese politiek gedomineerd door het intergouvernementalisme van de lidstaten? Toen dit debat tot een impasse leidde, zijn onderzoekers zich meer gaan richten op de aard en de werking van de Europese Unie, met bijzondere aandacht voor de Europese instellingen. De vraag naar de (supranationale of intergouvernementele) dynamiek achter de Europese integratie is niet zozeer aan de orde: het staat vast dat de Unie een relevante, zij het wat vreemde, politieke actor geworden is die verdere studie verdient. Nog recenter ontstond een nieuwe generatie van theorievorming, parallel met het groeiende politieke belang van de EU maar ook met de toegenomen contestatie van het Europese project bij de bevolking. Hier staan vragen over de Europese identiteit, het links-rechtsgehalte van de EU-politiek en de democratische aard van de Unie centraal. Vandaag is de studie van de Europese Unie niet langer beperkt tot een klein groepje academici dat gespecialiseerd is in interstatelijke samenwerking, maar kan de voltallige politieke wetenschap in al haar geuren en kleuren haar

licht laten schijnen op de EU. In die zin weerspiegelt het wetenschappelijke bedrijf de politieke evolutie van de Unie, van een technisch-economisch agentschap naar een volwaardige politieke actor.

De opdeling in drie generaties en de vragen die daarbij horen vormen een handige kapstok om het denken over de EU te duiden. Toch zal doorheen het boek duidelijk worden dat de diverse theoretische inzichten in elkaar overvloeien. Theorieën over de dynamiek achter het Europese project hangen onlosmakelijk samen met inzichten over de sociaaleconomische aard van de EU en over haar al dan niet vermeende democratische deficit. Zoals Figuur 1 ook duidelijk maakt, zijn veel ‘nieuwe’ inzichten schatplichtig aan oudere theorieën.

Het Europadebat in België heeft zich altijd op de eerste, klassieke integratievraag toegespitst. De *mainstream* politieke partijen tonen zich typisch voorstander van verdere Europese integratie, terwijl alleen extreem-rechts en extreem-links zich tegen het Europese project kanten. De jongste tijd horen we wat meer kritische geluiden over de staat van de EU, maar een substantieel en ideologisch debat over de richting van de Europese politiek en het democratische gehalte van de Unie blijft vooralsnog uit. Er blijft een brede consensus bestaan bij de politieke elite dat méér Europa per definitie goed is voor een klein land als België. Die ‘permissieve consensus’ is echter aan het afbrokkelen, waarbij de fundamenteën zelf van het Europese integratieproject ter discussie komen te staan. Is dit het Europa dat de *Founding Fathers* voor ogen hadden, welke bevoegdheden willen we nog overhevelen naar de EU (of, omgekeerd, terughalen naar het nationale of substatelijke niveau), hebben de Commissie en het Hof van Justitie te veel of te weinig macht, werkt de Unie op een democratische manier, is ze te liberaal ingesteld of integendeel regelziek...? Met het debacle van de Europese Grondwet en de debatten rond de figuur van Commissievoorzitter José Manuel Barroso is de geest definitief uit de fles – en het zal niet lukken om die er terug in te stoppen. De Europese Unie staat niet meer boven het politieke proces, als een verheven project waarbij we sowieso allen belang hebben, maar maakt eindelijk integraal deel uit van het politieke landschap.

Hoewel deze evolutie voor ‘eurofielen’ beangstigend kan lijken, beschouwen we ze als een welkome ontwikkeling. Niet alleen omdat ze de studie van de EU een stuk boeiender maakt (vanuit academisch oogpunt) maar ook omdat conflict en contestatie noodzakelijk zijn om van een echte democratie te kunnen spreken (vanuit normatief standpunt). Het verdwijnen van taboes rond de Europese integratie maakt het mogelijk om een meer volwassen debat te voeren, waarbij kritische kanttekeningen over de EU niet meteen automatisch verketterd worden wegens eurosceptisch, maar deel uitmaken van een creatieve denkoefening over het Europa dat we vandaag kennen en het Europa waar we naartoe willen. In die context kan het nuttig zijn om een overzicht van de uiteenlopende visies op de Europese Unie bij de hand te hebben.



Figuur 1. Tijdslijn Europese integratietheorieën.

Noten

1. In deze syllabus gebruiken we de termen ‘Europese Unie (EU)’, ‘Unie’, en ‘Europa’ als synoniemen; de termen Europese Gemeenschap (EG) of Europese Economische Gemeenschap (EEG) worden enkel gebruikt om expliciet te verwijzen naar de pre-Maastrichtperiode of naar de zogenaamde eerste pijler.
2. Voor grondige en overzichtelijke syntheses, zie Rosamond (1999), Chryssochoou (2001), Jörgensen *et al.* (2007), Wiener en Diez (2004), Pollack (2005), Eilstrup-Sangiovanni (2006), en Nelsen en Stubb (2003). De laatste twee werken bevatten ook de oorspronkelijke teksten van enkele theoretici die in dit boek geciteerd worden.
3. Zie vooral de artikels in gespecialiseerde tijdschriften zoals *Journal of Common Market Studies*, *Journal of European Public Policy*, *Journal of European Integration*, *European Foreign Affairs Review*, *Journal of European Politics*, *West European Politics*, en *Politique Européenne*.

Afkortingenlijst

AFKORTINGENLIJST

ACS	Afrika, de Caraïben en de Stille Zuidzee (ACP-groep)
BNP	Bruto Nationaal Product
DG	Directoraat-Generaal
ECB	Europese Centrale Bank
ECHO	European Community Humanitarian Office
EDG	Europese Defensiegemeenschap
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFTA	Europese Vrijhandelszone
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EMU	Europese Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
EPA	Economisch Parterschapsbeleid
EPG	Europese Politieke Gemeenschap
EPS	Europese Politieke Samenwerking
ERT	<i>European Round Table of Industrialists</i>
EU	Europese Unie
FAO	<i>Food and Agricultural Organization</i>
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
HVJ	Hof van Justitie
IB	Internationale Betrekkingen
IGC	Intergouvernementele Conferentie
IMF	Internationaal Muntfonds
IPE	Internationale Politieke Economie
IPU	Internationale Post Unie
ITU	Internationale Telecommunicatie Unie
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OMC	Open coördinatiemethode
P-A	<i>Principal-agent</i>
RCI	Rationele keuze-institutionalisme
VN	Verenigde Naties
WTO	Wereldhandelsorganisatie



1.

De *Founding Fathers*: Europa op zoek naar vrede

In dit hoofdstuk bestuderen we achtereenvolgens het federalisme, functionalisme, transactionalisme en neofunctionalisme. In zekere zin zijn dit de minst vernieuwende benaderingen voor de actuele studie van de Europese Unie. Ze overlappen grotendeels met de klassieke theorie van de internationale betrekkingen, in het bijzonder met de pluralistische benaderingen (zie Coolsaet *et al.* 2006). Ze weerspiegelen ook de historische periode waarin ze vorm kregen: de pogingen om los te geraken van de machtslogica binnen het realistische en anarchistische statensysteem, ten voordele van een meer ‘beschaafde’ vorm van samenwerking. In vergelijking met meer recente theorieën lijken deze benaderingen soms minder gesofistikeerd en minder toepasbaar op de specificiteit van de EU als politieke constructie.

Toch blijven de inzichten van de *Founding Fathers* zoals Spinelli, Mitrany, Deutsch, Haas en Lindberg relevant tot op vandaag. Zoals figuur 1 duidelijk maakt, gaven ze vorm aan de daaropvolgende en meer wetenschappelijk onderbouwde generaties EU-studies. Het gaat overigens ook om *grand theories*, die de verdienste hebben dat ze het algemene plaatje van de Europese integratie bekijken en kernvragen stellen die nog altijd actueel zijn: hoe krijgt de Europese constructie vorm, wat is de wenselijkheid van integratie in Europees verband, en hoe zit het met democratische inspraak in dat nieuwe politieke verhaal?

De eerste twee benaderingen zijn pretheoretisch en normatief. Ze zijn fundamenteel gebaseerd op het streven naar vrede in de context van de twee wereldoorlogen. Europese integratie is het antwoord op het politieke geweld van de traditionele staten. Het ideaalbeeld van de Europese Unie als vredesproject overschaduwde andere, meer wetenschappelijke vragen, die slechts in de marge aan bod komen. Het transactionalisme en neofunctionalisme bieden wel een grondige politicologische analyse van de factoren achter de Europese integratie.

1.1 Federalisme

“With propaganda and action [...] the foundation must be built now for a movement that knows how to mobilize all forces for the birth of the new organism which will be the grandest creation, and the newest, that has occurred in Europe for centuries; in order to constitute a steady federal state, that will have at its disposal a European armed service instead of national armies; to break decisively economic autarchies, the backbone of totalitarian regimes; [an organism] that will have sufficient means to see that its deliberations for the maintenance of common order are executed in the single federal states, while each state will retain the autonomy it needs for a plastic articulation and development of political life according to the particular characteristics of its people.” (Spinelli, *Ventotene Manifesto*)

Ontstaan

Hoewel je kan teruggaan tot het denken van Immanuel Kant, of zelfs naar het ontstaan van de Westfaalse Staat in de zeventiende eeuw (Burgess 2009), wordt het ontstaan van het Europees federalisme doorgaans gesitueerd tijdens het interbellum. In zijn *Pan-Europa* (1923) schetste **Coudenhove-Kalergi**, een Oostenrijkse aristocraat die duidelijk beïnvloed was door het uiteenvallen van Oostenrijk-Hongarije, de moeilijke situatie van Europa. Hij bleek hierbij opvallend vooruitziend. Enerzijds kon Europa een belangrijke wereldmacht worden naast de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, maar anderzijds dreigde het verscheurd te worden door nationalisme. Coudenhove-Kalergi lanceerde overigens ook al het idee van een Frans-Duitse gemeenschap rond kolen en staal, een initiatief dat bijna drie decennia later concreet gemaakt zou worden in de Schuman-Verklaring. *Pan-Europa* vormde het startschot voor een groeiende Europese federalistische beweging onder dezelfde naam.¹ Het **Briand-Memorandum** (1930) betekende een nieuwe impuls voor het Europese federalistische denken. In zijn toespraak voor de Volkenbond bepleitte de Franse minister van buitenlandse zaken de oprichting van een ‘Europese Unie’, in functie van vrede tussen Frankrijk en Duitsland.

Altiero **Spinelli**’s *Ventotene Manifesto* is een volgende belangrijke stap in het Europese federalisme. Dit manifest werd in 1941 uit het eilandje Ventotene gesmokkeld, waar de auteur verbleef als politiek gevangene onder het regime van Mussolini. Het document werd het politiek programma van de Europese Federalistische Beweging. Spinelli benadrukte de legitimiteitscrisis van de natiestaat (een ‘historisch accident’) en zag nieuwe loyaliteiten tegenover een federaal Europa. Hoewel dit denken zijn oorsprong vond in het interbellum, zou het sterk opgang maken na het trauma van de Tweede Wereldoorlog.² Het idee dat de Europese staten hun macht moesten bundelen in een overkoepelende federatie was een vernieuwende en hoopgevende reactie op de recente oorlogsperiode.

Een eerste politieke verwezenlijking van het Europees federalisme was de oprichting van de **Raad van Europa** tijdens het Congres van Den Haag in 1948. De federalistische aspiraties van deze instelling werden echter niet waargemaakt: de Raad zou uitgroeien tot een tandeloos forum voor de bespreking van mensenrechten en democratische principes op het Europese continent. Een nog duidelijker ontgoocheling voor de federalistische beweging was de mislukking van de Europese Defensiegemeenschap (EDG) en de bijhorende Europese Politieke Gemeenschap (EPG) in 1954. Voortaan zou de Europese integratie het (neo)functionalistische pad bewandelen – ook al blijft het federalistische denken tot vandaag zijn sporen nalaten.

Want het federalisme blijft een belangrijk referentiepunt in het **politieke debat** over Europa. Zowel voorstanders (bijvoorbeeld Guy Verhofstadts *Verenigde Staten van Europa*) als tegenstanders (bijvoorbeeld Margaret Thatchers vrees voor een Europese superstaat) van meer Europese integratie denken expliciet of impliciet in federalistische schema's. Het Europese federalisme blijft een invloedrijke denkrichting, die niet tot één academicus te herleiden valt. Er bestaat overigens geen eenduidige definitie van wat Europees federalisme precies inhoudt. Misschien wordt de populariteit van het Eurofederalisme – zowel bij voorstanders als bij eurosceptici – wel verklaard door zijn vaagheid en elasticiteit. Bovendien verschillen interpretaties naar gelang van de historische achtergrond: de Britten beschouwen het F-woord vanuit hun koloniale verleden, waarbij federalisme staat voor dominantie vanuit het centrum; terwijl federalisme in Vlaanderen geassocieerd wordt met decentralisatie en emancipatie tegenover de centrale regering (*cf.* Burgess 2009).

Waarvoor staat het Europese federalisme dan precies? Op basis van de literatuur, die veelal politiek-filosofisch en juridisch getint is, formuleren we hieronder een beknopte omschrijving. We maken een onderscheid tussen de doelstellingen van het federalisme en de methode die Europese federalisten naar voren schuiven, met aandacht voor de interessante onenigheid die in beide dimensies opduikt.

Doelstellingen

Uit het federalistische denken kan een dubbele doelstelling gedistilleerd worden. Eerst en vooral streeft men naar méér Europese integratie. Dit is het beste middel tegen het nationalisme: diverse volken worden niet langer tegenover elkaar geplaatst, maar samen geïntegreerd in een groter Europees geheel. Het afkalven van de macht van nationale staten ten voordele van het Europese niveau staat centraal. Het gaat dan om een **machtsverdeling tussen het centrale en het nationale niveau**. Het supranationale niveau is belangrijk maar nationale en regionale verschillen blijven bestaan. 'Eenheid in verscheidenheid' is het motto van de Europese beweging. Een Europese 'unie' betekent niet

zomaar Europese ‘eenheid’; Europese ‘integratie’ staat niet voor ‘assimilatie’ (Burgess 2009).

Die machtsverdeling is duidelijk gedefinieerd en afgebakend. Federalisten beklemtonen dan ook sterk de formele en juridische aspecten van de Europese integratie (cf. het Latijnse ‘foedus’ of contractuele afspraak). Ze hechten ook veel belang aan de rol van de supranationale instellingen zoals het Europees Parlement, het Hof van Justitie en de Europese Commissie. In het bijzonder wordt het belang van een Grondwet benadrukt.

Maar de balans tussen eenheid en verscheidenheid blijft vaag. Er circuleren uiteenlopende interpretaties van de manier waarop de bevoegdheidsverdeling met het Europese niveau moet gebeuren. De meeste federalisten houden het ‘**Hamilton-model**’ voor ogen, met een ‘Verenigde Staten van Europa’, naar analogie met de Verenigde Staten van Amerika. In dit model beschikt één centrale regering over alle kernbevoegdheden, zoals defensie, buitenlandse zaken en macro-economisch beleid. Bevoegdheden zoals onderwijs, transport en gezondheidszorg blijven meestal bij de deelstaten. Dit komt overeen met de visie van Spinelli, zoals blijkt uit bovenstaand citaat. Een minderheidsstroming schaaft zich echter achter het ‘**Proudhon-model**’. Dit gaat na hoe de mens bevrijd kan worden uit de moderne kapitalistische staatsorde en legt de nadruk op lokale autonomie en decentralisatie (Pinder 1986: 68-9; Burgess 2009: 32-3). Europese integratieschema’s à la Proudhon zijn echter nauwelijks uitgewerkt. Wel kunnen alle Europese federalisten zich vinden in het principe van subsidiariteit – het hogere Europese niveau hoeft zich niet in te laten met zaken die beter op een lager niveau aangepast kunnen worden – dat ook formeel verankerd werd in het Verdrag van Maastricht (zie 4.2).

De tweede doelstelling moet eveneens een tekortkoming van de nationale staat, namelijk de neiging tot totalitarisme, compenseren. Meer Europa staat voor meer democratische inspraak. Europese federalisten beklemtonen de **democratische vertegenwoordiging** binnen het Europese project: er moet een directe link zijn tussen de burgers en het federale niveau (Chryssochoou 2001: 43-44). Federalistische schema’s kenmerken zich door een nadruk op de formele of institutionele aspecten van democratie, het belang van een Grondwet, een Parlement, referenda, enzovoort. Zoals Spinelli het verwoordde:

“[Federalists] insist that European union should be brought about by the European populations, and not by diplomats, by directly electing a European constituent assembly, and by the approval through a referendum, of the constitution that this assembly would prepare.” (in Rosamond 1999: 23)

Het primaat van de politiek staat centraal (Rosamond 1999: 28). Federalisten hebben nauwelijks aandacht voor de economisch-technische dimensie van Europese integratie of voor de sociaal-psychologische processen die mee vormgeven aan een Europese identiteit. Europa is in eerste instantie een politiek

project, waarbij een supranationaliteit politieke macht verwerft ten koste van de lidstaten en deze macht op een meer democratische manier gaat uitoefenen. Formele gelijkheid en wederzijds respect kenmerken de samenwerking tussen de verschillende leden van de federatie.

Toch rijst de vraag op welke manier zo'n Europese politieke macht tot stand moet komen: zullen politici het voortouw nemen of komt de roep om een Europese superstaat spontaan vanuit de bevolking? In ieder geval zijn federalisten het eens over het belang van **propaganda**. De 'bekering' van de publieke opinie tot de Europese gedachte stond altijd al centraal in de activiteiten van de Europese federalistische beweging. Studentenuitwisseling tussen Europese universiteiten via de Erasmusprogramma's is wellicht het bekendste voorbeeld van de idealistische stimulering van het Europees project. Hoewel nationale identiteiten niet per se hoeven ter verdwijnen, wordt gestreefd naar een Europese 'demos' of gemeenschapsgevoel (zie ook 9.1).

Federalisten hebben een neus voor het opsporen van *critical junctures*, cruciale scharniermomenten die een opportuiniteit bieden om de Europese integratie te bespoedigen. De Tweede Wereldoorlog is hiervan uiteraard een voorbeeld, maar andere voorbeelden zijn de toegenomen internationale concurrentie in de jaren 1980 (in de context van Europa 1992 en het Verdrag van Maastricht), de oorlogen in ex-Joegoslavië en Irak (stimuleren van een Europees defensiebeleid), of crisissen inzake voedselveiligheid, energie, migratie, of meer recentelijk financiën (Europees banktoezicht en Euro-obligaties). Politici met een federalistische inborst – in België zijn dat alle *mainstream* partijen en bij uitstek voormalige eerste ministers – schuiven bij politieke problemen haast reflexmatig een oplossing in Europees verband naar voren.

Voor het overige worden binnen de federalistische beweging hevige discussies gevoerd over de te hanteren **methode** (Eilstrup-Sangiovanni 2006: 20-21). Een minderheid bepleitte een '*big bang*'-revolutie, waarbij politici het voortouw nemen en met één pennentrek een constitutioneel Europa oprichten. De meeste federalisten (zoals ook Spinelli) dringen echter aan op een pan-Europese beweging, die via brede steun van de bevolking leidt tot een Europese Grondwet. Dit is de constitutionele methode. Sinds de mislukking van de Europese Defensiegemeenschap in 1954 gingen federalistisch ingestelde beleidsmakers kiezen voor een derde optie. Via een aanvankelijk bescheiden economische integratie zou geleidelijk aan een federaal Europa gebouwd worden. Met het verdrag voor een Europese Economische Gemeenschap (1957) werd een douane-unie opgericht, die uiteindelijk zou leiden tot een grotere Europese politieke macht. Dat was ook de aanpak van Jacques Delors, François Mitterrand en Helmut Kohl.

Deze methode (of is het een visie?) leunt aan bij het neofunctionalisme (zie hoofdstuk 2) en gaf aanleiding tot een splitsing binnen de federalistische beweging tussen zij die een politiek project op supranationaal niveau wilden verwerven en anderen die voor een gradualistische aanpak stonden. Deze laatste

stroming werd vertegenwoordigd door Jean Monnet, de ‘vader van Europa’. Monnets ‘federalistisch functionalisme’ of ‘federalisme *by installments*’ (‘in verschillende afleveringen’) werd op hevige kritiek onthaald door Spinelli, die Monnet zag als een ‘persoonlijke vijand’ en die de douane-unie een ‘scherts-vertoning’ noemde. Hij voorspelde dat de *spillover* naar een politiek Europa zou uitblijven en dat zo’n economisch project niet democratisch kon zijn. Beide tegenargumenten blijven relevant in de huidige discussies over de aard van het Europese project (zie hoofdstukken 8 en 9).

Zo zien we vandaag een gelijkaardige keuze tussen beide methodes bij de mislukking van de Europese **Grondwet**.³ Aanvankelijk volgde de conventie-methode het federalistische draaiboek: vanuit een breed publiek debat moest een constitutioneel Europa gebouwd worden, naar analogie met de conventie die tot de Verenigde Staten van Amerika had geleid. Het idee van een volksraadpleging (petitierecht), grotere betrokkenheid van de regio’s, de verankering van de Europese grondrechten, de nadruk op het subsidiariteitsprincipe, de Minister van Buitenlandse Zaken, en de duidelijker omschrijving van bevoegdheden, zijn overigens alle federalistische sporen in het Grondwettelijk Verdrag. Wanneer na maanden van discussie bleek dat de constitutionele methode geen vruchten afgeworpen had – de Grondwet werd in enkele landen verworpen en de staatshoofden en regeringsleiders schreven een nieuw verdrag – gooide de Commissie het over een andere boeg. Sindsdien heeft ze het over het ‘Europa van de projecten’. Zo liet Commissievoorzitter Barroso het idee van Commissaris Margot Wallström schrappen om een nieuwe informatie- en debatronde te starten waarmee de burger zou geïnformeerd en gemobiliseerd worden voor het nieuwe verdrag en de nieuwe Europese instellingen (Bulcke, DS 22/09/2007). Communicatie over Europa blijft belangrijk, maar dan liefst niet over grootse federalistische denkpistes; wel over concrete thema’s zoals energie- en milieubeleid of over nog meer specifieke maatregelen die meteen de pers halen, zoals het goedkoper maken van sms-diensten en het verplichten van veilige autolichten. Critici vrezen dat de EU hiermee evolueert naar een soort ‘Europese testaankoop’, een ‘regelmachine’ die zich vooral op de consument richt maar het grote verhaal uit het oog verliest (Bulcke, Weblog, 23/09/2008). Het beeld van een Europese regulatorische staat komt misschien beter overeen met de werkelijkheid (zie 7.3) maar strookt in ieder geval niet met het federalistische ideaal.

Kritieken

De teksten van Coudenhove-Kalergi en Spinelli zijn doordrenkt van angst voor de nationale staat, zijn willekeur tegenover de bevolking en zijn oorlogszucht tegenover andere staten. Hieruit wordt een federaal Europa als alternatief naar voren geschoven. Europees federalisme fungeert dan als conflictmanagement-

mechanisme tussen de lidstaten. Dat de grote verwezenlijking van de EU het vermijden van oorlog is, staat centraal in het verhaal van de Europese federalisten. De vraag of dat effectief het geval is – was de vrede in West-Europa niet al gegarandeerd in de jaren 1950, toen de Europese instellingen opgericht werden? – zou ons hier te ver leiden. Wel staan we wat langer stil bij de meer fundamentele kritiek dat een federaal Europa, inclusief een volwaardig defensieapparaat op EU-niveau, niet noodzakelijk een pacifistisch Europa is. Integendeel misschien. Sommigen vrezen dat de federalistische schema's zullen leiden tot een superstaat Europa die de fouten van het verleden herhaalt op een hoger niveau. De nadelen van de staat worden niet bezworen maar gereproduceerd in de nieuwe politieke constructie. Hiermee wordt de dubbele doelstelling van het federalisme fundamenteel in vraag gesteld: leidt centralisatie op Europees niveau tot een nieuw nationalisme, en tot minder democratische inspraak?

De kritiek luidt meer bepaald dat een federaal Europa ook een Europees nationalisme met zich brengt. Dit is de vrees voor een **nazistisch Europa**, dat de realistische machtspolitiek eenvoudigweg herhaalt op een hoger niveau. Waar vroeger Frankrijk en Duitsland ten oorlog trokken, zou voortaan een eensgezind Europa de wapens opnemen tegen Rusland, het Midden-Oosten of de Verenigde Staten. Als de EU een militair machtsapparaat ontwikkelt, zal dit de vrees aanwakkeren bij andere regio's, met een wapenwedloop tot gevolg. Deze kritiek werd al vroeg en bijzonder heftig geformuleerd door de functionalisten (zie 1.2) en we vinden haar vandaag nog terug bij een deel van de vredesbeweging. David Mitrany spreekt over het janusgezicht van de federalisten: aan de ene kant een glimlach (een vredesproject waarbij diverse volkeren gewelddoos geïntegreerd worden), aan de andere kant een intimiderende blik (de ontwikkeling van een oorlogsdynamiek). Tegenover de creatie van een Europees gevoel bij de eigen bevolking staat dat niet-Europese landen als een externe bedreiging voorgesteld worden. Europa zorgt voor verzoening maar zet zich tegelijk af tegen anderen. Zo suggereert Mitrany dat Coudenhoves Pan-Europa in feite gericht was tegen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten (in Eilstrup-Sangiovanni 2006: 50, 66).

Dit bleef lange tijd een theoretische kwestie, aangezien Europa het economisch-technische pad volgde in plaats van het federalistische schema. Net zoals de interne integratie beperkt bleef tot de economische sfeer, toonde de EU zich internationaal een 'civiele macht' die klassieke, harde machtsmiddelen schuwde. Maar sinds de top van Saint-Malo (1998) wordt een Europese defensiemacht ontwikkeld – zij het nog relatief beperkt. Met de ontwikkeling van een Europees leger, een cruciaal onderdeel van het federalistische (althans hamiltoniaanse) denken, kwam de functionalistische argwaan opnieuw naar boven. Zal een Europees leger op termijn tot een oorlogszuchtiger Europa leiden? Zal de EU weerstaan aan de verleiding om in eerste instantie haar toevlucht te nemen tot militaire middelen, in plaats van te kiezen voor een civiele aanpak waarbij multilaterale samenwerking en niet-militaire instrumenten vooropstaan? Bie-

den de tekst van de Europese Veiligheidsstrategie (2003), de democratische controle door de publieke opinie, en de institutionele *checks and balances* in het EU-systeem voldoende waarborgen om zo'n *Europe Puissance*-scenario te vermijden (zie Orbie 2008)?

Ten tweede: is een federaal Europa per definitie **democratisch**? De kloof tussen de burger en de politiek neemt alleen maar toe wanneer een supranationaal Europa over uitgebreide bevoegdheden beschikt. De argumenten tegen het democratische gehalte van de EU – gebrekkige transparantie, technocratische besluitvorming, overwicht van grote lidstaten – klinken vertrouwd in de oren. Het is twijfelachtig of er zich een Europese *demos* kan ontwikkelen (hoofdstuk 9). De naoorlogse federalisten gingen ervan uit dat een Europese federatie sowieso legitiemer zou zijn dan de nationale staat. Maar gaat deze redenering vandaag nog altijd op? Federalistische pleidooien voor een meer democratisch Europa ontstonden tijdens een periode waarin de nationale staat in een legitimiteitscrisis verkeerde. Tijdens het interbellum was de Europese natiestaat er niet in geslaagd om welvaart en vrede te bieden. In de naoorlogse periode heeft de staat zijn legitimiteit echter herwonnen, onder meer dankzij de uitbouw van de welvaartsstaat. Vandaag wordt de nationale staat misschien wel als legitiemer gepercipieerd (of, cynischer: als even illegitiem) dan het EU-niveau (zie 4.3). Is een democratischer alternatief op Europees niveau nog nodig, nu de staat zichzelf heruitgevonden heeft? Is de EU een oplossing voor een probleem dat niet langer bestaat?

Meer algemeen hekelen beide kritieken de **staatscentrische** bril waarmee federalisten de Europese integratie bekijken. Zij zien Europa als een internationale staat – eerder dan als een nieuwe soort politieke constructie. Het Westfaalse model wordt gekopieerd op Europese schaal. Dit is niet enkel weinig origineel vanuit theoretisch oogpunt, het lijkt bovendien niet langer compatibel met de huidige aard van de Europese Unie. Recentelijk hebben auteurs de EU gedefinieerd als een systeem van *multi-level governance*: de macht van nationale staten erodeert, maar dit leidt niet tot een machtsconcentratie op Europees niveau (zie 7.2). In een poging om het *mainstream* denken over Europa als Westfaalse superstaat te omzeilen heeft Jan Zielonka (2006) heeft het over de EU als een 'middeleeuws imperium'. Deze alternatieve benaderingen vertonen overeenkomsten met het functionalistische denken (zie 1.2).

Een andere kritiek op het federalisme staat los van de staatscentrische benadering. Federalistische pleidooien tonen een zekere naïviteit ten opzichte van de haalbaarheid van een supranationaal Europa, van hun inschatting van het enthousiasme van de bevolking voor een sterk Europa, en van de bereidheid van nationale regeringen om hun soevereiniteit af te staan. Het gaat om een ideaalbeeld dat politiek nauwelijks haalbaar is, zoals ook bleek uit het Congres van Den Haag, de mislukking van de EDG, en het debacle rond de Grondwet.

22 | Hiertegenover staat dat federalisten de haalbaarheid van het federalistische

schema **niet wetenschappelijk** onderzochten. Ze geven een normatieve visie, een wensdroom, maar geen onderzoek naar de factoren die de totstandkoming van een Europese federatie stimuleren (of hinderen). Federalisten geloven sterk in het belang van instituties, die gemakkelijk opgericht kunnen worden, maar ze hebben weinig aandacht voor de politieke dynamieken die hiertoe leiden. Spinelli heeft het in het *Ventotene Manifest* wel over het einde van het kolonialisme in sommige landen en over het feit dat dynastieën hun pluimen verloren hebben; en uiteraard wijst hij op de legitimiteitscrisis van de staat; maar dit alles blijft eerder journalistiek en beschrijvend nattevingerwerk. Het belang van de publieke opinie wordt benadrukt maar gezien de premisse dat de bevolking uiteindelijk overtuigd kan worden van de Europese gedachte is verder onderzoek hier niet nodig. Dit idealistische uitgangspunt blijkt bijvoorbeeld wanneer Spinelli stelt: “If a sufficient number of men in the main European countries understand this...”. Met het neofederalisme (zie 4.2) vanaf de jaren 1980 zal deze stroming echter een meer politiek-wetenschappelijke impuls krijgen.

Het federalisme heeft wel de verdienste dat het niet alleen de klassieke integratiebreuklijn scherp stelt en het debat hierover stimuleert – wat is de wenselijkheid van een Europese superstaat? – maar ook dat het aandacht heeft voor het democratische gehalte van de Europese constructie. Dit aspect bleef lange tijd onderbelicht in de literatuur over Europese integratie. Hiertegenover staat dat de derde politieke breuklijn (zie Figuur 1) in het EU-debat, namelijk de **sociaaleconomische dimensie**, buiten beschouwing blijft. Hoewel Spinelli zich negatief uitlaat over het kapitalisme en duidelijk uit socialistische hoek komt, spreekt hij over een ‘nieuwe breuklijn’, namelijk tussen de ‘reactionairen’, die voor staatssoevereiniteit blijven pleiten, en de ‘progressieven’, die een Verenigde Staten van Europa willen. ‘Meer of minder socialisme’ doet er voor het overige niet toe, en het is ook niet belangrijk of privébezit afgeschaft, aangepast of uitgebreid wordt (in Eilstrup-Sanviovanni 2006: 37-41). Deze marginalisering van de sociaaleconomische dimensie in het Europadebat vormt een typisch kenmerk van de federalistische beweging, waarin sociaaldemocraten en liberalen zich probleemloos vinden in hun prioritaire streven naar meer Europa. De idee dat de EU op ideologisch vlak een aseksueel ding zou zijn, komt echter steeds minder onder druk te staan. De ‘oude’ breuklijn waarover Spinelli sprak, blijkt vandaag weer brandend actueel te zijn (zie hoofdstuk 8).

1.2 Functionalisme

Form Follows Function

Hoewel het functionalisme in dezelfde periode ontstond als het federalisme, wordt deze benadering geassocieerd met één enkele auteur: David Mitrany. De titel van zijn werk *A Working Peace System* (1943) licht al een tipje van de slui-

er.⁴ Opnieuw staat de betrachting van vrede centraal, maar dit keer ligt de nadruk op een functioneel werkend systeem, eerder dan op de creatie van nieuwe politieke instellingen. Dat de functionaliteit van een systeem belangrijker is dan zijn institutionele vormgeving, blijkt uit de functionalistische slagzin *form follows function*. Het vertrekpunt zijn immers de menselijke behoeften waarin voorzien moet worden, meer bepaald welvaart en vrede. Wanneer Mitrany het nastreven van welvaart benadrukt, volgt hij niet zozeer het klassieke liberalisme maar eerder de intellectuele stroming van het fabianisme. Net zoals bij John Maynard Keynes en Franklin Roosevelt ligt de nadruk op de planning en de organisatie van het economische leven in functie van welvaartsdoelstellingen. Mitrany was ook actief in de internationale vredesbeweging.

In welke vorm deze functies uitgeoefend worden, is dus van secundair belang. Functionalisten hebben niet één specifieke politieke constructie voor ogen. Er is geen institutionele blauwdruk, zoals een Europese federatie of een wereldregering, die opgericht moet worden om in deze functies te voorzien. Naar gelang van de specifieke functie, zal een bepaalde politieke vorm geschikt blijken.

Hoewel Mitrany dus niet één favoriete politieke instelling naar voren schuift, is duidelijk dat de nationale **staat** voor hem geen geschikte kandidaat is. De staat wordt gedomineerd door politieke belangen en ideologie, terwijl het nastreven van menselijke behoeften pas op de tweede plaats komt. Net zoals bij de federalisten zien we hier de legitimiteitscrisis waarin de staat in het interbellum verkeerde. De Westfaalse staat is ooit functioneel geweest door te voorzien in welvaart en vrede, in de lijn van Hobbes' *Leviathan*, maar dat is niet langer het geval. De functie van de staat is uitgehold. Deze politieke constructie is zich gaan toeleggen op activiteiten die louter verband houden met belangen en ideologie. Bovendien kan de staat niet voorzien in menselijke behoeften, aangezien zijn reikwijdte per definitie territoriaal beperkt is. Zo'n afbakening van grenzen is artificieel en contraproductief voor de realisatie van de doelstellingen. Veel zaken worden best op internationaal niveau aangepakt, terwijl andere een meer lokale regeling vereisen. Waarom moet elke functie per se op het statelijke niveau uitgeoefend worden?

Om dezelfde reden ziet Mitrany ook geen heil in een **Europese federatie**. Ook die is per definitie territoriaal vast omschreven. Bepaalde functies zullen ongetwijfeld best behandeld worden op het Europese niveau maar dat is niet altijd het geval. Het heeft dan ook geen zin om één politieke constructie op te richten die zich met allerlei functies bezighoudt. Om die reden zag Mitrany geen graten in de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom), maar had hij wel bezwaren tegen de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1957. De EEG zet de functionalistische logica op haar kop: eerst wordt een politieke instelling opgericht, die zich vervolgens met allerlei beleidsdomeinen gaat bezighouden. Vanuit dit perspectief wordt zijn hoger vermelde kritiek op de federalis-

ten duidelijk (zie 1.1): de territoriale logica van de staat wordt gewoon verplaatst naar het Europese echelon. Er ontstaat dus opnieuw een geografisch afgebakende constructie die, aangestuurd vanuit politieke belangen en ideologie, een reeks functies gaat uitoefenen en combineren, terwijl ze hiervoor niet noodzakelijk het geschikte niveau biedt. Bovendien bestaat het risico dat een Europese superstaat zich zal willen meten met andere grootmachten, terwijl het vermijden van een nieuwe oorlog de centrale drijfveer is achter het functionalistische denken.

“If the evil of conflict and war springs from the division of the world into detached and competing political units, will it be exorcised simply by changing or reducing the lines of division? Any political reorganisation into separate units must, sooner or later, produce the same effects; any international system that is to usher in a new world must produce the opposite effect of subduing political divisions.” (Mitrany 1943: 12)

Dezelfde nadelen gelden voor een **wereldregering**. In de eerste zin van zijn *Working Peace System* gaat Mitrany meteen al van leer tegen de Volkenbond. Hoewel de auteur niet uitsluit dat het functionalistische schema op lange termijn misschien wel kan uitmonden in een soort van wereldregering – *federalism by installments* – heeft hij hierin niet veel vertrouwen. Wel gelooft hij in internationale organisaties zoals de Internationale Arbeidsorganisatie, die zich specifiek met arbeidsgerelateerde materies inlaat. Mitrany liet zich ook inspireren door de functionele organisaties die op het einde van de negentiende eeuw opgericht werden, zoals de Internationale Post Unie (IPU) en de Internationale Telecommunicatie Unie (ITU). Verder haalde hij zijn mosterd bij de Europese samenwerking rond bevoorrading tijdens de oorlog, een specifieke functionele integratie waarbij ook Jean Monnet betrokken was (zie hoofdstuk 2).

Het is dus duidelijk dat Mitrany er een aterritoriale visie op nahoudt en grote institutionele blauwdrukken schuwt. Met vastomlijnde politieke instellingen loopt het vroeg of laat altijd fout af:

“anything that throws a fixed territorial framework around a social-technological activity amputates the working principles and frustrates the very purpose of the action, no matter at what level of jurisdiction – provincial or national, federal or regional.” (in Eilstrup-Sangiovanni 2006: 27)

Johnson past deze redenering toe op het sociaal beleid van de Europese Unie. Ze vertrekt vanuit Mitrany's stelling dat regionale integratie de totstandkoming van een globaal beleid voor bepaalde functies in de weg kan staan. Concreet: het feit dat de EU bevoegd is voor het vastleggen van bepaalde arbeidsnormen kan de ontwikkeling van mondiale arbeidsnormen binnen de ILO bemoeilijken. Hoewel haar onderzoek deze hypothese slechts gedeeltelijk bevestigt, zijn er effectief voorbeelden van situaties waarin het bereiken van een arbeidsrichtlijn op EU-niveau een hypotheek legde op de onderhandelingen binnen de ILO over gelijkaardige normen: “the presence of a bloc of well-developed nations having worked out a highly detailed negotiating position makes it more difficult to

come to agreement with other states and may threaten effective compromise” (Johnson 2005: 184-5). Zo zien we ook dat de Europese regels voor landbouw het moeilijker maken om een wereldwijd akkoord over landbouwhervorming te bereiken, ook al zou dat misschien efficiënter zijn. Of hoe regionale integratie een struikelblok kan zijn voor *global governance*, eerder dan een bouwsteen.

Het functionalistisch alternatief

Wat is dan het alternatief voor de territoriale logica? Mitrany's ideaalbeeld is een **lappendeken van functionele agentschappen**, die elk op een rationele manier instaan voor het aanpakken van een specifieke behoefte. Deze instellingen focussen op de technische aspecten en laten zich niet domineren door politieke belangen of ideologie. Ze kunnen flexibel inspelen op nieuwe evoluties of afgeschaft worden wanneer ze niet langer van nut zijn. Het territoriale niveau waarop een bepaalde functie voorzien wordt, hangt af van de behoeften: afhankelijk van de situatie is dat best het mondiale (bijvoorbeeld samenwerking inzake luchtvaart en scheepvaart), continentale (bijvoorbeeld standaarden voor treinen), regionale (bijvoorbeeld samenwerking inzake atoomenergie), bilaterale (bijvoorbeeld Belgisch-Nederlandse Taalunie), of gemeentelijke niveau (bijvoorbeeld straatverlichting). Waarom zou één instelling, zoals de Europese Unie, zich met al deze functies moeten inlaten?

Mitrany benadrukt het belang van duidelijk vooropgestelde doelstellingen, maar voegt eraan toe dat de manier waarop die verwezenlijkt worden pragmatisch en flexibel moet zijn (in Eilstrup-Sangiovanni 2006: 45). Wanneer hij hierop dieper ingaat, spreekt hij over een **management committee government**. Hij heeft het ook over een *working democracy* in plaats van over een *voting democracy*. Instellingen bevorderen het algemeen belang door de menselijke behoeften van vrede en welvaart op een rationele en technische manier aan te pakken. Dit gebeurt best door experts die opereren vanop het juiste functionele niveau.

“The real question is not ‘who are the rightful authorities,’ but rather ‘what are the rightful ends – and what the proper means for them?’ Authority would derive from the performance of a common task and would be conditioned by it, and not from the possession of a separate ‘right.’”

In een *voting democracy* daarentegen wordt het democratische gehalte van een instelling gemeten aan de mate waarin de bevolking haar vertegenwoordigers kan kiezen, ook al houden die zich eerder bezig met politieke spelletjes dan met de noodzakelijke functies. Mitrany heeft duidelijk weinig vertrouwen in zo'n systeem. Het onderscheid komt overeen met de latere termen *output-* en *inputdemocratie*, die onder meer door Fritz Scharpf gehanteerd worden om het democratische gehalte van de EU te bestuderen (zie 9.2).

Hoewel het nog steeds sterk normatief is, is het functionalisme analytisch meer diepgaand en origineler dan zijn federalistische en idealistische tijdgenoten. Mitrany's verdienste is dat hij de fixatie op de staat (en op territoriale afbakening in het algemeen) in vraag stelde, en daarentegen vertrok vanuit menselijke noden. Of zoals Keohane (1978) het stelde: het functionalisme is de eerste niet-marxistische theorie die internationale samenwerking bekijkt vanuit een ander dan het statelijke oogpunt. Vandaag geeft het subsidiariteitsprincipe (zie ook 1.1) uiting aan de functionalistische visie dat elk probleem op het gepaste niveau aangepakt moet worden, variërend van dossier tot dossier en doorheen de tijd.

Mitrany maakt ook duidelijk dat de EU niet *the only game in town* is: hoewel de instelling 'Europese Unie' de voorbije jaren ongetwijfeld de dominantie over het concept 'Europa' verworven heeft, bestaan er andere en misschien wel meer functionele vormen van Europese integratie. We denken dan aan Belgisch-Nederlandse samenwerking over de Schelde, overleg tussen Zwitserland, Frankrijk en Oostenrijk over het verkeer doorheen de Alpen, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de Raad van Europa, en aan de diverse vormen van 'versterkte samenwerking' (flexibele integratie; bijvoorbeeld de Europese Monetaire Unie), die weliswaar binnen het EU-kader georganiseerd worden. Verder wijst het functionalisme op het belang van internationale organisaties zoals de Food and Agricultural Organization (FAO) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

Door te reflecteren over een post-Westfaalse internationale orde, vertoont de functionalistische visie overeenkomsten met recentere benaderingen van de EU als een systeem van *multi-level governance* of als een nieuwmiddeleeuws imperium (zie 7.2). Mitrany's werk vertoont ook overeenkomsten met de *principal-agent*-benadering (zie 5.1) en haar focus op de delegatie van specifieke functies naar onafhankelijke internationale instellingen, zij het vanuit een eerder naïeve en eenzijdige invalshoek.

Kritieken

Eén belangrijk verschil met deze recentere benaderingen is dat het functionalisme geen politiek-wetenschappelijke verklaring biedt voor het ontstaan van een *multi-level governance*-regime of voor de redenen waarom staten zouden delegeren naar een bepaalde instelling. De evolutie naar een web van functionele agentschappen, die samen voorzien in de menselijke noden, wordt kennelijk gezien als iets wat quasiautomatisch zal gebeuren, omdat het nu eenmaal rationeel is. Mitrany hanteert een quasidarwinistische logica, waarbij de overgang van 'function' naar 'form' zou verlopen volgens een proces van 'natuurlijke selectie' dat gestart is op het einde van de negentiende eeuw (in Eilstrup-Sangiovanni 2006: 56-7).

Mitrany heeft het wel over een asymmetrie tussen enerzijds de toenemende internationalisering en interdependentie, en anderzijds de blijvende verantwoordelijkheid van de nationale staat voor de meeste functies. Vanuit deze vaststelling wordt verondersteld (of beter: gehoopt) dat een soort functionele integratie zal ontstaan op een hoger niveau dan de staat. Deze logica komt overeen met het discours dat Europese beleidsmakers vandaag nog gebruiken voor een sterker Europa, door te stellen dat de EU het ideale niveau is tussen de oprukkende globalisering en de onmacht van de staat. Vooralsnog is dit echter een politiek-normatief geïnspireerde argumentatie, eerder dan een politiek-wetenschappelijk onderbouwde theorie (cf. Hay en Rosamond 2002).

Hier trapt het functionalisme in dezelfde val als zijn federalistische tijdgenoten: hoewel het functionalistische alternatief misschien origineler is, gaat het opnieuw om een normatief project. De theoretisering over hoe het ideaal bereikt kan worden, of wat de belemmeringen zijn op weg naar het functionalistische schema, blijft bijzonder beperkt. Mitrany gaat grotendeels voorbij aan een analyse van de politiek relevante actoren en hun onderlinge machtsverhoudingen. De bevoegdheden van een politieke instelling en het schaalniveau waarop politieke beslissingen genomen worden, worden nochtans bepaald door de politieke belangen en ideologieën op een bepaald moment. In een vorm van *wishful thinking* lijkt Mitrany deze factoren weg te cijferen, in plaats van te theoretiseren over wanneer een bepaalde politieke constellatie leidt tot een functionele samenwerking.

De apolitieke teneur van het functionalisme blijkt niet alleen uit zijn visie op de integratiedynamiek, maar ook uit de situatie die ontstaat zodra instellingen opgericht zijn. Functionarissen gaan ervan uit dat agentschappen hun functies objectief zullen uitvoeren en flexibel vervangen kunnen worden indien ze disfunctioneel blijken. Maar dergelijke organisaties verwerven ook zelf een institutioneel belang en streven een eigen politieke agenda na die losstaat van hun oorspronkelijke functionele ontstaansredenen. Gezien hun verworven macht en de moeilijkheden die gepaard gaan met het uitwerken van alternatieve instellingen, is het niet evident om bestaande organisaties af te schaffen. Wel kan betoogd worden dat deze flexibiliteit groter is bij puur flexibele organisaties zoals de IPU, die Mitrany voor ogen had, dan bij meer geïntegreerde instellingen zoals de Europese Commissie.

De directe opvolgers van Mitrany, de neofunctionarissen, zullen dieper ingaan op de voorwaarden voor functionele integratie en op de politieke dynamiek achter dit proces. Zij zullen ook theoretiseren over de vragen wanneer en hoe internationale instellingen – *in casu* de Europese Commissie (zie hoofdstuk 2) en het Hof van Justitie (zie 4.1) – een eigen pro-Europese agenda kunnen nastreven. Meer recentelijk komt ook de *principal-agent*-benadering tegemoet aan deze kritieken, door meer systematische verklaringen te zoeken voor de oprichting van internationale instellingen door rationele politieke actoren, en

door te onderzoeken in welke mate en onder welke voorwaarden deze functionele organisaties effectief onafhankelijk van het politieke spel kunnen opereren (zie 5.1). Het inzicht dat instellingen wel opgericht worden om rationele redenen maar hun functionaliteit na verloop van tijd verliezen door processen zoals padafhankelijkheid, zal later uitvoerig onderzocht worden door het historisch institutionalisme (zie 5.2).

Ook de definiëring van menselijke noden stuit op kritiek. Zo stelt Mitrany dat de grens tussen de publieke en de private sfeer altijd verschuift, en dat functionele instellingen hierop soepel moeten inspelen. Hier gaat hij echter voorbij aan het feit dat de verhouding tussen beide sferen voortvloeit uit politieke machtsverhoudingen en ideologieën, en dus niet zomaar objectief vast te stellen is. Technische problemen hebben ook een politieke dimensie. Wie bepaalt *welke* de (prioritaire) menselijke behoeften zijn – bijvoorbeeld als een afweging gemaakt moet worden tussen milieuregulering en industriële tewerkstelling? Wat indien beslissingen van diverse functionele organisaties zoals de FAO en de WTO elkaar doorkruisen? En wie beslist *op welke manier* een gedefinieerde functie uitgeoefend moet worden: via doorgedreven regulering, herverdeling of informatiecampagnes...?

Net zoals het federalisme onderbelicht Mitrany, in zijn zoektocht naar een opvolger voor de nationale staat, de sociaaleconomische breuklijn. Dit keer wordt de ideologische discussie in de kiem gesmoord door een blind vertrouwen in de experts van functionele organisaties. Maar de vragen waarmee deze experts zich (niet) kunnen bezighouden en de manier waarop ze hun mandaat kunnen uitvoeren, blijven essentieel het voorwerp van politieke strijd. En in de analyse hiervan schiet het functionalisme tekort.

Een laatste kanttekening houdt verband met de houding van het functionalisme tegenover democratische inspraak. Voor Mitrany is de enige test ‘*democratic performance*’ (in Eilstrup-Sangiovanni 2006: 49) en hij gaat ervan uit dat degelijke functionele organisaties automatisch op brede steun van de bevolking kunnen rekenen. Maar de auteur staat bijzonder weigerachtig tegenover democratische controle over internationale functionele activiteiten. Zo stelt hij:

“It is not in the nature of the [functional] method that representation on the controlling bodies should be democratic in a political sense, full and equal for all. [...] while it is understandable that all countries might wish to have a voice in control, that would be really to hark back to the outlook of political sovereignty.” (in Eilstrup-Sangiovanni 2006: 62-3)

Mitrany’s afkeer van democratische controle en vertegenwoordiging komt voort uit zijn ervaringen in het interbellum (in Eilstrup-Sangiovanni 2006: 46). Totalitaire dictators zijn er altijd in geslaagd om de publieke opinie te misbruiken, dus moeten we een organisatievorm vinden die zich niet laat beïnvloeden door politieke propaganda of door een bepaalde belangengroep. De vraag rijst

echter of de slinger, in het schema van Mitrany, niet in de omgekeerde richting doorgeslagen is. Specifiek toegepast op het Europese project zullen auteurs als Scharpf, Moravcsik en Majone een meer verfijnde analyse maken van de spanning tussen efficiëntie (outputlegitimiteit) en democratie (inputlegitimiteit) in de Europese Unie (zie hoofdstuk 9).

Deze kritieken illustreren het apolitieke gehalte van het functionalisme, dat zich kenmerkt door een economisch-technische benadering van integratie. Hoewel de neofunctionalisten dankzij hun aterritoriale aanpak en hun focus op menselijke noden een frisse kijk op (Europese) integratie mogelijk maken, ontgoocht hun gebrek aan politiek-wetenschappelijke diepgang. Meer zelfs, door het wegcijferen van politieke dynamieken in het integratieproces biedt Mitrany weinig meer dan een (weliswaar origineel) normatief ideaal.

1.3 Transactionalisme

Integratie volgens Deutsch

De integratietheorie van Karl Deutsch vertoont opvallende gelijkenissen maar ook verschillen met het federalisme en met het functionalisme. De titel van zijn werk *Nationalism and Social Communication* (1953) maakt duidelijk dat het fenomeen nationalisme opnieuw centraal staat. Dit hangt opnieuw samen met de persoonlijke ervaringen van de academicus, die opgroeide als Duitstalige in Tsjechië, zich als student duidelijk antinazistisch opstelde, en in 1938 naar de Verenigde Staten trok. Ook Deutsch vraagt zich af hoe oorlog vermeden kan worden, en ook hij schuift integratie naar voren als een oplossing voor het destructieve nationalisme van de jaren 1930. Hij hanteert echter een andere definitie van integratie: Deutsch legt niet zozeer de nadruk op de politieke of economisch-technische dimensie, maar wel op de sociale en communicatieve aspecten. Het transactionalisme wordt daarom ook soms ‘communicatietheorie’ genoemd. Bovendien gaat hij minder normatief te werk: in de geest van het behaviorisme speurt Deutsch op een wetenschappelijke manier naar de condities en variabelen die kunnen leiden tot integratie – en dus tot vrede.

Definiëring en operationalisering van concepten staan hierbij centraal. Volgens Deutsch (1957, 65) is ‘integratie’

“the attainment, within a territory, of a ‘sense of community’ and of institutions and practices strong enough to assure for a ‘long’ time, dependable expectations of ‘peaceful change’ among its populations. By sense of community we mean a belief on the parts of the individuals in a group [that] social problems must be solved by peaceful change [i.e.] by institutionalized procedures without resort to physical force.”

Vervolgens definieert de auteur ‘a sense of community’ en ‘peaceful change’. Het resultaat van integratie is een *security community* – een

veiligheidsgemeenschap waarin een consensus bestaat dat oorlog tussen de leden zowel onwenselijk als onhaalbaar is. Een *amalgamated security community* is een institutionele fusie van verschillende eenheden, zoals bijvoorbeeld de Verenigde Staten of Duitsland. Dit komt overeen met het eindpunt dat federalisten en (vroege) neofunctionalisten voor ogen hadden voor de Europese Gemeenschap. In een *pluralistic security community* vinden we een sokkel van gemeenschappelijke waarden en een praktijk van niet-conflictueuze relaties, maar geen institutionele eenheid.

Deutsch beperkt zich niet tot een omschrijving van het concept 'veiligheidsgemeenschap' als een rooskleurig toekomstbeeld, maar hanteert een strikte sociaalwetenschappelijke aanpak. Het transactionalisme gaat systematisch op zoek naar de factoren die het integratieproces sturen en vormgeven. Een veiligheidsgemeenschap kan niet georganiseerd worden door politici of technici. Wel kunnen wetenschappers testbare hypotheses ontwikkelen over de ontwikkeling van veiligheidsgemeenschappen.

Eenzijds wordt gepeild naar de mate waarin er sprake is van een *Gemeinschaft* – als onderscheiden van een *Gesellschaft*. In het Nederlands valt het onderscheid tussen beide termen moeilijk te vertalen. Het tweede woord duidt eerder op een contractuele relatie tussen mensen (*cf. society*), terwijl het eerste meer een waardengemeenschap impliceert (*cf. community*). *Gemeinschaft* is een noodzakelijke voorwaarde voor integratie zoals gedefinieerd door Deutsch.

Anderzijds wordt deze *Gemeinschaft*-factor gerelateerd aan het aantal transacties dat plaatsvindt. Hierbij gaan transactionalisten empirisch te werk: zo worden bijvoorbeeld het aantal internationale telefoongesprekken en vliegtuigreizen minutieus gemeten. Hoe groter het aantal transacties (sociale interactie en communicatie) binnen een gemeenschap, in verhouding tot de transacties met anderen, hoe groter het *Gemeinschaft*-gevoel, en hoe meer kans er is op het ontstaan van een veiligheidsgemeenschap.

“[P]olitical integration, and with it the emergence of a new type of international system based on peace and security, could be achieved through processes of mutual transactions, cultural flows and social learning that change the attitudes and behaviour of individual citizens and contributes to the gradual growth of community or, indeed, a collective consciousness.” (in Chryssochoou 2001: 5)

Duidelijk is dat politieke instellingen bij dit alles een secundaire rol spelen: de nadruk ligt op het gemeenschapsgevoel tussen mensen en op de verwachting dat problemen op een vreedzame manier aangepakt worden. Instituties zijn het gevolg van wederzijdse interactie en communicatie, en niet omgekeerd. Dat Deutsch zich niet vastpint op instellingen blijkt uit zijn opmerkelijke stelling dat, volgens cijfergegevens in verhouding tot de economische groei, de Europese integratie gestopt is sinds 1957 (in Eilstrup-Sangiovanni 2006: 34); *nota bene* in hetzelfde jaar als dat van de oprichting van de EEG.

In zijn definitie van ‘macht’ heeft Deutsch het niet enkel over de objectieve macht van de overheid in termen van capaciteiten, maar benadrukt hij ook het meer subjectieve belang van legitimiteit bij de bevolking. Waar mensen eerder een contractuele verbondenheid aangaan binnen een *Gesellschaft*, impliceert *Gemeinschaft* een gemeenschappelijke loyaliteit die strikt juridische verbintenissen overstijgt.

Deutsch maakt geen strikt onderscheid tussen diverse territoriaal afgebakende beleidsniveaus. Net zoals voor Mitrany is ‘Europese’ integratie voor hem maar één van de opties. Zo gaat zijn *Political Community and the North Atlantic Area* (1957) over een Noord-Atlantische veiligheidsgemeenschap waarvan zowel Europa als de Verenigde Staten deel uitmaken. Hij heeft het over een proces van concentrische cirkels: een veiligheidsgemeenschap die ontstaat rond een kern en zich dan geleidelijk uitbreidt (in Eilstrup-Sangiovanni 2006: 77). Maar in tegenstelling tot wat functionalisten beweren, hoeft de macht van de nationale staat niet te verminderen in een context van integratie. Integendeel, zijn macht als lid van een veiligheidsgemeenschap kan toenemen. Het afstaan van bevoegdheden aan supranationale instellingen is niet meteen aan de orde. Tot slot dient vermeld te worden dat een *amalgamated security community* volgens Deutsch niet altijd de beste optie is. Een te snelle integratie werkt conflicten in de hand. Grote federalistische schema’s zijn niet aan de transactionalisten besteed.

Theoretische en actuele relevantie

Een evidente kritiek heeft betrekking op de methodologie: transactionalisten kunnen de mate van integratie en van allerlei transacties wel meten, maar de causaliteit tussen beide blijft vaak onduidelijk. Het aantal sociale en communicatieve transacties is een belangrijke factor in de ontwikkeling van een gemeenschap waarbinnen oorlog onwenselijk en onhaalbaar geacht wordt, maar het blijft moeilijk om hun invloed precies te becijferen. Bovendien wordt de impact van politieke belangen en ideologieën in dit proces onderbelicht. Toch betreft het een bij uitstek multidisciplinaire benadering van (Europese) integratie, waarbij politicologische, sociologische en communicatiewetenschappelijke inzichten gecombineerd worden tot een *grand theory* van integratie.

Hoewel het transactionalisme lange tijd vergeten werd in overzichten van Europese integratietheorieën, werd het recentelijk van onder het stof gehaald door auteurs als Adler en Barnett (1998). Zij zoeken door een deuschiaanse lens naar *security communities* zoals de Europese Unie, maar ook naar regionale samenwerkingsverbanden zoals ASEAN en de Gulf Cooperation Council. In vergelijking met het werk van Deutsch ligt de nadruk minder op het aantal transacties en meer op de politieke dimensie. Maar geheel in de lijn van de vroege transactionalisten hechten ook Adler en Barnett veel belang aan

de sociaalpsychologische dimensie van een veiligheidsgemeenschap. Hierbij meten ze bijvoorbeeld de pacifistische attitude van verschillende bevolkingen tegenover elkaar.

Het onderzoek van Adler en Barnett illustreert dat het transactionalisme een opvolger gevonden heeft in het sociaal-constructivisme. Hoewel deze theoretische benadering een andere ontologie hanteert (zie hoofdstuk 6), wordt ook hier gewezen op het gevoel tot een bepaalde waardengemeenschap te behoren en op de politieke gevolgen hiervan. Het transactionalisme blijft dus relevant voor onderzoek naar het vraagstuk van een **Europese identiteit** (zie ook 9.1). In zekere zin waren Deutsch en zijn collega's de eersten die de mogelijke ontwikkeling van een 'Europese' identiteit op een wetenschappelijk onderbouwde manier in kaart brachten. De publieke opinie speelt een belangrijke rol in het federalistische denken, specifiek in functie van mobilisatie voor de Europese gedachte. Deutsch kijkt expliciet naar de interactie tussen mensen, terwijl bij voorgaande theorieën de relaties tussen staten centraal stonden.

De idee van een Europese *security community* blijkt ook toepasbaar op EU-uitbreiding en nabuurschapsbeleid. Waar in die context van uitbreiding vaak gefocust wordt op de institutionele dimensie – zal de EU nog functioneren met meer lidstaten? – wijzen transactionalisten op het mogelijke vredesdividend van een grotere Europese ruimte. Dit kan gelden voor de Centraal- en Oost-Europese lidstaten die in 2004/2007 tot de EU toegetreden zijn, maar ook voor de Balkanlanden in Zuid-Oost-Europa. Politieke stabiliteit is een van de voornaamste drijfveren achter het Europese nabuurschapsbeleid met de regio's in het Oosten en het Zuiden. De vraag rijst of de EU effectief een 'magnetische kracht' in concentrische cirkels kan uitoefenen op de nabije omgeving (cf. Rosecrance 1998).

Meer algemeen wijzen transactionalisten erop dat een effectief Europees buitenlands beleid niet noodzakelijk sterk juridisch-institutioneel onderbouwd is: ook zonder sterke supranationale component en met behoud van nationale soevereiniteit kan de EU als uitdeinende *veiligheidsgemeenschap* een belangrijke internationale rol spelen. In die context kan ook gewezen worden op het onderscheid tussen de 'presence' en 'actorness' van de Unie op het internationale toneel (cf. Allen en Smith 1990). Dat de EU niet over de typische statelijke capaciteiten beschikt om een buitenlandse politiek te voeren betekent niet dat ze niet indirect, op een meer onzichtbare manier, een invloed uitoefent op de internationale omgeving. De EU slaagt er enigszins in haar normen en standaarden te exporteren naar andere regio's, zeker in de nabije omgeving, vooral via economische interacties (cf. Leonard 2005).



De Europese malaise na de mislukking van de Europese Grondwet wordt vanuit de drie besproken benaderingen verschillend geïnterpreteerd. Vanuit

federalistisch oogpunt is deze mislukking een ramp: de verhoopte constitutionele revolutie blijft opnieuw uit. Dit is een gemiste kans om de bevoegdheidsverdeling, de Europese grondrechten, een slagkrachtiger buitenlands beleid, en meer inspraak voor de regio's en de Europese bevolking te verankeren in een Grondwet. Een transactionalistische visie daarentegen hecht minder belang aan het uitblijven van grondige politiek-institutionele veranderingen: in essentie blijft de EU een waardengemeenschap die zich misschien nog verder gaat uitstrekken. Het aantal transacties op het Europese continent neemt toe en de idee van een oorlog in Europa is haast ondenkbaar. Voor functionaristen was het opzetten van een Grondwet sowieso geen goed idee: Europese politici werken beter functioneel verder in de domeinen waarin ze een verschil kunnen maken. Concrete EU-initiatieven inzake migratie, energie en postverkeer zijn een betere optie.

De eerste echte Europese integratietheorie, het neofunctionalisme, is schatplichtig aan deze drie benaderingen. Neofunctionaristen bestuderen de economisch-technische samenwerking tussen staten (cf. 1.2), maar gaan ervan uit dat die kan leiden tot gemeenschappelijke loyaliteiten en verwachtingen bij de bevolking (cf. 1.3) en uiteindelijk "misschien" tot een Europese federatie (cf. 1.1).

Noten

1. Coudenhove-Kalergi is de oprichter van de Pan-Europese Beweging in 1923. Hij werd Secretaris-Generaal van de Europese Parlementaire Unie in 1947, maar zou nooit actief worden in de Europese instellingen.
2. Spinelli zou zijn visie nog decennialang blijven bepleiten binnen de Europese instellingen: hij werd Europees parlements lid in 1979, en maakte deel uit van de *Crocodile Group* (zie ook 4.2) die in 1984 een Grondwet voor Europa uitwerkte.
3. Zie ook de jaren 1980, toen de plannen voor een Europese Grondwet (op aansturen van de Crocodile club) onhaalbaar bleken. Als alternatief werd het interne-marktproject gelanceerd, opnieuw een technisch-economisch verhaal, zij het met federalistische franjes.
4. De ideeën van deze 'godfather' van het functionalisme zijn niet in één werk vastgelegd maar verspreid over verschillende boeken, artikels en speeches.

2.

Het neofunctionalisme: de goocheltruc van Ernst Haas

“[A] new central authority may emerge as an unintended consequence of incremental earliers steps.”

“Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities to a new center, whose institutions possess or demand jurisdiction over pre-existing national states. The end result is a new political community, superimposed over the pre-existing ones.” (Haas 1958)

Lange tijd was de theorie van de Europese integratie synoniem met het neofunctionalisme. Hoewel de inzichten van Ernst Haas, Leon Lindberg, Philippe Schmitter en Stuart Scheingold, na een enthousiaste start in de jaren 1950, aan felle kritiek blootstonden, zou het nog duren tot de jaren 1990 vooraleer het liberaal-intergouvernementalisme zich aandienende als een volwaardige uitdager voor deze alomvattende verklaring van het Europese integratieproces. Tot vandaag blijft het neofunctionalisme de belangrijkste *grand theory* over het Europese eenmakingsproces. Dit betekent dat het gaat om een politiek-wetenschappelijke theorie (in tegenstelling tot het federalisme en het functionalisme) die expliciet betrekking heeft op de Europese integratie (in tegenstelling tot het functionalisme en het transactionalisme).¹

De opkomst en het verval van het neofunctionalisme weerspiegelen de golfbewegingen in de geschiedenis van de Europese integratie (cf. Figuur 1). Interessant is ook dat het neofunctionalisme niet beperkt blijft tot een academische bezigheid maar zich ook vertaalt in het denken van beleidsmakers. Tot vandaag gebruiken voorstanders van verdere Europese eenmaking, volledig in de lijn van Jean Monnet, het neofunctionalistische denkkader om te pleiten voor kleine ‘stapjes vooruit’. Eerder economische en technische maatregelen op EU-niveau worden beschouwd als etappes in de lange en indirecte weg naar een politiek Europa. Tegenstanders hanteren een meer pejoratieve interpretatie van het neofunctionalisme, met de overtuiging dat enkele politici

en technici in Brussel stiekem een Europese federatie bouwen. Neofunctionalistische schema's voeden de vrees van eurosceptici dat we op een dag zullen wakker worden om vast te stellen dat de decennialange opeenvolging van *spillovers* in ogenschijnlijk technische dossiers een federaal monster Europa gebaard heeft.

Zoals Karl Deutsch schreef Ernst Haas zijn *Uniting of Europe* (1958) in de wetenschappelijke traditie van het behaviorisme. Het betreft doorwrochte theorievorming die leidt tot empirisch testbare hypothesen. Verder situeert Haas zich duidelijk in het pluralisme (cf. Eilstrup-Sangiovanni 2006: 92-3), met zijn nadruk op de rol van belangengroepen, politieke partijen en regeringen. Haas' werk uit 1958 ging over het ontstaan en de evolutie van de EGKS, terwijl Leon Lindberg de EEG bestudeerde. Of hoe de selectie van casus toch ook de theorievorming beïnvloedt (de intergouvernementalisten Stanley Hoffmann en Andrew Moravcsik zouden zich op de Gaulle concentreren, zie 3.1 en 4.3).

'Het' neofunctionalisme is nog steeds de meest gesofistikeerde en dynamische theorievorming in verband met de Europese integratie. Zoals opgemerkt door Ben Rosamond (2007; zie ook Niemann en Schmitter 2009), wordt het neofunctionalisme vaak al te simpel voorgesteld door hedendaagse theoretici, zodat die vervolgens hun eigen 'verbeteringen' en 'vooruitgang' in de theorievorming kunnen presenteren. We beperken ons hieronder tot een vereenvoudigde weergave van de neofunctionalistische inzichten, maar we willen nogmaals benadrukken dat dit onvermijdelijk onrecht doet aan de neofunctionalistische auteurs, die overigens hun eigen inzichten herhaaldelijk aanpasten en onderling vaak grondig van mening verschilden.

De logica van integratie

Volgens het neofunctionalisme brengt economische integratie in een beperkt domein een sneeuwbaaleffect met zich mee, waarin steeds meer economische en uiteindelijk ook politieke domeinen betrokken worden. Dit proces verloopt niet helemaal automatisch. Politieke actoren en lobbygroepen spelen een stuwende rol pro integratie. Gaandeweg worden steeds meer thema's op EU-niveau aangepakt. Bovendien gaan elites ook meer en meer Europees denken. De neofunctionalistische *spillover*-machine kent een niet te stoppen dynamiek maar wordt mee aangestuurd vanuit diverse Europese actoren.

Neofunctionalisten theoretiseren de dynamiek achter dit proces. Hierbij pogen ze een op het eerste gezicht paradoxale evolutie te verklaren. Enerzijds vertrekken ze vanuit een pluralistische visie op de politiek, met een diversiteit aan rationele actoren die elk hun eigen kortetermijnbelangen nastreven. Geen romantiek over een blauwe vlag met gele sterren en de negende symfonie van Beethoven maar wel rationele kosten-batenberekening door politieke en

economische actoren in een complexe politieke setting. Het gaat hier niet alleen om nationale politici maar ook om Europese ambtenaren, substatelijke overheden en nationale en Europese bedrijven. Anderzijds laten ze er weinig twijfel over bestaan dat dit alles zal leiden tot méér Europa. Langzaam maar zeker raken steeds meer beleidsdomeinen verstrikt in het uitdeinende web van Europese integratie. De elite gaat meer Europees denken en uiteindelijk komen we terecht in een politiek Europa.

Hoe kan het nastreven van kortetermijnbelangen door tal van actoren systematisch en onvermijdelijk leiden tot méér Europa? Moet zo'n situatie niet eerder leiden tot meer fragmentatie, conflict en verdeeldheid rond tegenstrijdige belangen, dan tot economische en politieke eenmaking op Europees niveau? De grote bijdrage van het neofunctionalisme is dat het deze goocheltruc – de overgang van een pluralistische, conflictueuze setting naar meer Europese integratie – verklaart zonder een beroep te doen op normatieve argumenten of bovennatuurlijke krachten. De meerwaarde van de neofunctionalistische theorieën zit niet zozeer in de voorspelling dat opeenvolgende *spillovers* tot meer Europa zullen leiden, maar wel in de theoretische verklaringen die ze hiervoor aanleveren. In tegenstelling tot het functionalisme gaat het dus niet om een deterministisch denken of om *wishful thinking* maar wel om een politiek-wetenschappelijk onderbouwd proces. Door de dynamieken bloot te leggen achter het Europese integratieproces, bieden neofunctionalisten een verklaring voor de ogenschijnlijke paradox.

Twee elementen staan centraal in deze verklaring: *spillover* en politisering. Beide dynamieken zijn cruciale onderdelen van het zichzelf versterkende proces dat ervoor zorgt dat uiteenlopende belangen van een diversiteit aan actoren, die elk uit eigenbelang handelen, zullen leiden tot meer Europese integratie.

Europa als *spillover*-machine

Spillovers zijn ongetwijfeld het bekendste aspect van de neofunctionalistische theorie. De *functionele* of *technische spillover* sluit het meest aan bij het functionalisme (zie 1.2). Europese integratie op één domein creëert problemen die enkel opgelost kunnen worden door ook op andere domeinen te integreren. Staten beslissen om op een concreet domein samen te werken, maar om deze oorspronkelijke doelstelling niet in gevaar te brengen, moeten gaandeweg nieuwe samenwerkingsverbanden gesmeed worden. Misschien had men in 1951 enkel de Europese integratie op het vlak van kolen en staal voor ogen – omwille van duidelijke economische en politieke belangen – maar snel bleek dat een Europees beleid op dit domein ook noopte tot afspraken inzake transport. Achter de afspraken over een douane-unie in 1957 schuilden duidelijke economische belangen, maar gaandeweg bleek dat dit project enkel gerealiseerd kon worden

indien Europese staten ook rond andere thema's gingen samenwerken. Een vrijhandelszone tussen Europese landen is moeilijk te realiseren als elke staat eigen buitengrenzen heeft; dus was al snel duidelijk dat Europa een douane-unie moest vormen. Maar dat betekende ook dat Europese lidstaten het eens moesten worden over het gemeenschappelijke tarief aan hun buitengrenzen. En dus moest de EU ook met één stem spreken wanneer met derde landen – bijvoorbeeld in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) of tegenover ontwikkelingslanden – onderhandeld werd over de hoogte van het Europese tarief. Wanneer die handelsbesprekingen niet langer gaan over tarieven van goederen maar ook over 'nieuwe' handelsthema's zoals dienstenhandel, investeringsregels, intellectuele eigendomsrechten of hulpbudgetten, dan dringen zich ook hier afspraken op EU-niveau op.

Een ander voorbeeld betreft het mededingingsbeleid. Door de douane-unie verdwijnen toltarieven aan de Europese binnengrenzen. Lidstaten kunnen hun eigen industrie niet langer beschermen tegen concurrentie uit andere landen door een hoog tarief te heffen aan hun grenzen. Frankrijk moet Duitse auto's aan nultarief importeren, ook al schaaft dit de Franse automobiellindustrie, en de Duitsers kunnen Franse landbouwproducten niet langer tegenhouden om hun eigen boeren te beschermen. Dankzij de douane-unie verloopt de concurrentie binnen Europa op een 'eerlijke' manier, waarbij de meest efficiënte en goedkope producenten hun goederen over de hele Europese markt kunnen afzetten, zonder concurrentieverstorende toltarieven. Toch blijkt dat deze oorspronkelijke doelstelling enkel gehaald kan worden als de EU-lidstaten ook op andere domeinen verregaand gaan samenwerken, want ook zonder het tarief-instrument kunnen overheden hun industrieën beschermen, bijvoorbeeld via staatssubsidies. Bovendien kunnen bedrijven in een grotere markt monopolies vormen en kartels afsluiten en zo elke concurrentie in de kiem smoren. Kortom: opdat de douane-unie goed zou functioneren, zijn Europese mededingingsregels nodig die bepalen wanneer staten hun bedrijven kunnen subsidiëren en wanneer bedrijven kunnen fuseren, zonder de vrijemarktwerking te verstoren.

Dezelfde logica verklaart ook de evolutie naar een muntunie. Tot voor kort konden Europese lidstaten hun eigen bedrijven bevoordelen door de munt te devalueren: een goedkopere munt betekent duurdere import en goedkopere export. Andere EU-lidstaten moesten plots minder betalen voor een product uit het devaluerende land dan voor een product van eigen bodem. Cascades van competitieve devaluaties konden de vrije concurrentie in de Europese markt in het gedrang brengen. Dit was een belangrijke drijfveer achter het invoeren van de euro. Dit betekent niet dat de Europese regeringen alle instrumenten uit handen gegeven hebben: EU-lidstaten onderscheiden zich van elkaar door uiteenlopende belastingsystemen op kapitaal en arbeid. Het is echter twijfelachtig of dit, volgens een neofunctionalistische dynamiek, ook zal leiden tot verregaande Europese samenwerking inzake fiscaliteit. Tot vandaag blijven lidstaten grotendeels bevoegd wanneer het gaat om belastingen. Botsen we hier

op de limieten van het Europese integratieproces? Of past dit in het plaatje, aangezien de Europese architecten oorspronkelijk een vrije markt voor ogen hadden, niet een gereguleerde markt, en aangezien fiscale concurrentie de vrijemarktwerking eerder bestendigt dan ze uit te hollen (zie hoofdstuk 8)?²

De *spillover* spruit dus niet voort uit een menselijke behoefte om samen te werken, zoals in het functionalisme, maar uit de noodzaak om het oorspronkelijke (economische) doel van de Europese integratie te vrijwaren. Deze logica leidt tot Europese integratie op domeinen waarvoor eigenlijk geen behoefte bestond om samen te werken. Waar Mitrany diverse eilandjes van samenwerking ziet op verschillende domeinen, in overeenstemming met hun functionaliteit om aan menselijke behoeften te voldoen, verklaart Haas waarom bruggen gebouwd worden tussen de eilandjes, ook waar dat eigenlijk niet de bedoeling was.

Een ander verschil met het functionalisme is dat dit proces niet geheel automatisch verloopt. Hoewel neofunctionalisten aanvankelijk vooral de nadruk legden op de functionele *spillover*, zien ze ook andere vormen van *spillover*, waarin actoren een belangrijke rol spelen. Zoals Haas (in Rosamond 2000: 3) stelde: “the automaticity of spillover in economics required a measure of political activism. It had to be given a push in the right direction”.

Bij een *politieke spillover* wordt de Europese samenwerking bewust nagestreefd door de politieke elites van de lidstaten in het kader van een *package deal*. Het afschuiven van een beleidsdomein naar Europa blijkt dus functioneel om tegemoet te komen aan de verschillende belangen van diverse actoren, in het kader van een globale overeenkomst. Beslissingen op Europees vlak leiden voor alle betrokken lidstaten tot een *positive sum game*, waardoor meteen het EU-niveau verstevigd wordt, ook al is deze europeanisering niet per se de efficiëntste of de meest legitieme optie. Dit is precies de vrees van de functionarissen (zie 1.2): dat Europese beleidsmakers de kar voor het paard gaan spannen, waardoor politieke kortetermijnbelangen primeren en functionele behoeften op het tweede plan komen.

Hierbij kan verwezen worden naar de oprichting van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in het Verdrag van Rome. Voor de Fransen vormde het GLB een *conditio sine qua non* voor de oprichting van de Europese Gemeenschap. Ze gingen enkel akkoord met een grotere Europese markt indien deze uitgebreid zou worden van industriegoederen naar landbouwproducten en indien de landbouwmarkt op EU-niveau ondersteund zou worden. Op die manier ontstond met het GLB een van de meest complexe en uitgewerkte gemeenschappelijke beleidsdomeinen in de EU. Het GLB is een atypische Europese bevoegdheid, aangezien het niet enkel regulatorisch werkt maar vooral sterk interventionistisch is (zie 7.3). Hetzelfde geldt overigens voor het Europees Ontwikkelingsfonds, een financieringsinstrument voor Europese kolonies, dat de Franse onderhandelaars in laatste instantie bedongen voor de ondertekening van het Verdrag van Rome.

Een ander voorbeeld, en zonder twijfel de meest verregaande vorm van Europese integratie, is de eenheidsmunt. Het is vooral opmerkelijk dat Duitsland ermee instemde de sterke en geloofwaardige Deutsche Mark af te schaffen en de monetaire politiek over te hevelen van de Bundesbank naar het EU-niveau. Hoewel interpretaties uiteenlopen, zien sommigen hierin een *package deal* met andere Europese landen, in het bijzonder met Frankrijk, over de hereniging van Duitsland. In ruil voor de Franse goedkeuring van de hereniging tussen Oost- en West-Duitsland in 1990, die grondige consequenties had voor het machtsverevenwicht in Europa, toonde de Duitse regering zich akkoord met de Europese Monetaire Unie. De euro is dus geen symbolische of sentimentele stap op de weg naar een federaal Europa maar het resultaat van een klassiek onderhandelingsproces over de uiteenlopende belangen van de Europese grootmachten.

Wat in essentie een intergouvernementele dynamiek is, mondt dus uit in verdere Europese integratie.³ Het EU-niveau blijkt een handig ingrediënt voor creatieve oplossingen in complexe onderhandelingsituaties. En hoe meer domeinen op Europees vlak geregeld worden, hoe groter de neiging van politici en lobbygroepen is om een beroep te doen op de EU voor het oplossen van politieke conflicten (zie *infra*).

De rol die beleidsmakers en economische actoren spelen in het neofunctionalisme, blijkt nog duidelijker uit de *gecultiveerde spillover*. De overdracht van bevoegdheden naar de EU gebeurt niet automatisch, maar wordt mee in de hand gewerkt door bijvoorbeeld de Europese supranationale instellingen, het Hof van Justitie, multinationale bedrijven, departementen en substatelijke overheden in de lidstaten. Neofunctionalisten hechten bijzonder veel belang aan de Europese Commissie die er als centrale bureaucratie op EU-niveau in slaagt de integratie regelmatig een duwtje in de rug te geven en de Europese *spillover*-machine draaiende te houden. Lidstaten staan over het algemeen weigerachtig tegenover *spillovers*, maar de Commissie is zeer bedreven in het cultiveren ervan. Waarom is de Commissie hierin zo succesvol – althans vanuit de neofunctionalistische logica?

Een eerste verklaring is de centrale positie van de Commissie in het Europese besluitvormingssysteem (bijvoorbeeld initiatiefrecht bij wetgeving, controle op de naleving door de lidstaten) en haar unieke technische expertise (bijvoorbeeld kennis over de preferenties in alle lidstaten, expertise in specifieke dossiers). Zoals elke bureaucratie in om het even welk politiek systeem, kan de Europese Commissie haar centrale positie en expertise aanwenden om meer ‘Europese’ oplossingen voor politieke problemen te forceren. De Commissie kan als Europese onderhandelaar strategisch gebruikmaken van de informatie die ze uit de verschillende hoofdsteden ontvangt; ze kan zich ook opstellen als neutrale arbiter tussen de lidstaten en als objectieve vertegenwoordiger van het Europese belang.

In theorie bestaan er voor elk politiek probleem, bijvoorbeeld de financieel-economische crisis, diverse mogelijke oplossingen. Die kunnen zich situeren op verschillende niveaus: binnenlandse politieke maatregelen in een bepaalde lidstaat kunnen volstaan, maar ook bilateraal overleg tussen lidstaten kan wenselijk zijn, en vaak blijken acties op Europees of internationaal niveau een oplossing te bieden. Functionalisten veronderstellen integratie op het meest efficiënte niveau, maar neofunctionalisten verklaren waarom de Europese Commissie systematisch het EU-niveau naar voren schuift als het meest aangewezen politieke schaalniveau. Vanuit haar unieke kennis en centrale onderhandelingspositie pleit de Commissie consequent voor de meest 'Europese' oplossing. Dit hoeft objectief gezien niet het meest adequate beleidsniveau te zijn om een probleem aan te pakken, maar hoe meer beleidsdomeinen zich al op EU-niveau situeren, hoe moeilijker het wordt om alternatieve samenwerkingsverbanden te smeden. (Opnieuw ligt dus de nadruk op een zichzelf versterkend proces.) Zoals Lindberg zei: de staat heeft steeds minder opties dan de Europese Gemeenschap.

De Commissie speelt strategisch in op plotse crisissituaties die een *window of opportunity* zijn om Europees-supranationale opties naar voren te schuiven. Wanneer landbouwprijzen stijgen en EU-fondsen ter ondersteuning van Europese landbouwers onbenut blijven, stelt de Commissie voor om hiermee een Europees financieringsinstrument voor ontwikkelingslanden op te richten, zodat het geld niet terugvloeit naar de lidstaten. In 2008 slaagde de Commissie erin om de niet-gebruikte budgetten te doen terugvloeien naar het EU-niveau in plaats van naar de lidstaten in de context van de problematiek van de financiering van het Europese satellietnavigatiesysteem Galileo. Hiermee werd haar macht op een subtiele manier vergroot, want al bij al zijn de EU-budgetten beperkt (zie 7.3). Het uitbreken van grootschalige branden in Portugal, de energiecrisis tussen Rusland en Oekraïne, een plotse vluchtelingenstroom via de Canarische eilanden, het uitbreken van de vogelgriep epidemie, de financieel-economische crisis...: telkens komt de Commissie met voorstellen die *à la limite* de rol van de EU-instellingen versterken. Soms gaat het om voorstellen die al jarenlang in de kast liggen (Europees Voedselagentschap, versterking van het migratieagentschap Frontex, Europese crisisinterventie bij rampen, energieregulator op EU-niveau, Europees banktoezicht enzovoort) en waarvan de politieke haalbaarheid in tijden van crisis plots toeneemt. Lidstaten willen snel handelen en de opties die de Commissie suggereert hebben dus een voetje voor op alternatieve maatregelen.

Een tweede reden waarom de Commissie deze rol relatief gemakkelijk kan spelen heeft te maken met de verdeeldheid tussen de lidstaten. Hoe meer politieke conflicten er zijn tussen de Europese hoofdsteden, hoe gemakkelijker de Commissie haar rol als 'mediator' of 'broker' (Lindberg) kan spelen. Politieke onenigheid is dus geen handicap voor verdere integratie maar vormt integendeel de ideale voedingsbodem voor creatieve oplossingen. De Commissie zorgt ervoor dat het EU-niveau hierin niet ontbreekt.

Vandaar het grote verschil tussen de Europese Unie en ‘andere’ internationale organisaties zoals de Verenigde Naties (VN), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), of de WTO. Bij de meeste internationale instellingen leidt een politiek conflict tot immobilisme en suboptimale beslissingen. Na lange discussies komt een oplossing uit de bus die de *kleinste gemene deler* weerspiegelt. Binnen de EU-politiek wordt deze situatie omgedraaid: dankzij de creatieve rol van de Europese Commissie als *policy entrepreneur* leidt verdeeldheid tot een oplossing volgens de *grootste gemene deler*. Neofunctionalisten hebben het dan over *upgrading of the common interest*. Dankzij de aanwezigheid van een supranationale bureaucratie als de Europese Commissie kunnen uiteenlopende belangen op zo’n manier gesmeed worden, dat het eindresultaat leidt tot méér Europa. Dit is een van de belangrijkste redenen waarom een pluralistische setting zal leiden tot Europese integratie.

De Commissie maakt hierbij gebruik van *issue linkages* en *side payments*. Toegevingen van de ene lidstaat in verband met een bepaalde beslissing worden gecompenseerd door toegevingen aan andere lidstaten op een ander domein. Zo bevatten de klimaatvoorstellen van de Commissie ook ideeën in verband met een groene fiscaliteit op EU-niveau. Maatregelen om migratie aan de Europese zuidelijke buitengrenzen aan te pakken gaan gepaard met maatregelen aan de oostelijke grenzen. Aan de economische Lissabonagenda wordt een sociaal en een milieulijk toegevoegd. De beslissing tot oprichting van een cohesiefonds in 1991 was een tegemoetkoming aan Spanje, Portugal, Italië en Ierland in de aanloop naar de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht en de oprichting van een Europese Monetaire Unie. Bij de hervorming van het Europese suikerbeleid wordt een speciaal (Europees) fonds opgericht ter subsidiëring van suikerproducenten die zich willen heroriënteren naar andere gewassen. Toen de vraag naar toetreding van Centraal- en Oost-Europese landen opdook voor de Europese top van Kopenhagen (1993), slaagde de Commissie erin om de oprichting van een speciaal fonds te agenderen, dat een Europees alternatief zou zijn voor hulp van de Wereldbank, de OESO en de VN-instellingen. Dit aanvankelijk bescheiden instrument zou later uitgroeien tot het aanzienlijke PHARE-fonds (Niemann 1998). Ten gevolge van deze actieve uitbreidingspolitiek tegenover Centraal- en Oost-Europa vroegen zuidere lidstaten ook meer aandacht te besteden aan de zuidelijke mediterrane landen, wat resulteerde in het Barcelona-proces en het Euro-Med-Akkoord (1995). Meer recentelijk zagen we een gelijkaardige politieke *spillover*: de bevestiging van het *Eastern Partnership* tegenover Europa’s oostelijke burens, op aandringen van landen als Polen, Duitsland en Litouwen, gaat samen met het voorstel voor een Mediterrane Unie, waarop vooral Spanje, Italië en Frankrijk aandrongen.

Interessant is dat, hoe meer conflicten plaatsvinden tussen de lidstaten en andere Europese actoren, en hoe complexer de politieke discussies worden, hoe meer ruimte de Commissie heeft om deze strategieën toe te passen. Door ‘Europese oplossingen’ voor te stellen vergroot de kans dat ze gebruik kan maken

van *issue linkages* en *side payments*, wat uiteindelijk leidt tot een *upgrading of the common interest* (lees: het Europees belang). Dit is ook de reden waarom de Europese integratie voor neofunctionalisten breed moet zijn: hoe meer thema's onder de Europese paraplu vallen, hoe meer actoren hierbij betrokken zijn, en hoe meer politieke conflicten hierbij plaatsvinden, hoe gemakkelijker de Commissie haar rol als supranationale *policy entrepreneur* kan spelen. Functionarissen zien dit echter als een regressie naar de ouderwetse politiek (zie 1.2), waar compromissen afgesloten werden die niet noodzakelijk tot de meest efficiënte aanpak leidden.

Verdeeldheid en politiek conflict vormen dus de motor van de Europese integratie, dankzij de cruciale rol die het supranationaal niveau (de Europese Commissie) kan spelen. In zekere zin zou eensgezindheid tussen de EU-lidstaten een hindernis vormen voor het Europese project, namelijk wanneer ze niet bereid zijn om *package deals* met een Europese dimensie af te sluiten of wanneer ze zich unaniem afzetten tegen meer integratie. Dit is echter onvoldoende om de grote goocheltruc van Haas en Co. te verklaren: de Europese integratie genereert en versterkt Europese loyaliteiten, die de *spillover*-machine verder voeden.

Politisering en socialisering

Het neofunctionalisme heeft dus duidelijk geen technisch-economisch determinisme voor ogen maar wel een proces waarin politieke actoren een belangrijke rol spelen. Het gaat hierbij niet enkel om de Europese Commissie maar ook om economische lobbygroepen en substatelijke actoren. Deze groepen zijn voor de Commissie objectieve bondgenoten in haar streven naar het eroderen van de macht van de nationale staat ten voordele van het EU-niveau. Volgens de neofunctionalistische dynamiek is de staat niet alleen vanuit de Europese Unie maar ook van onderuit aan het wegdeemsteren.

De Commissie pleit dan ook voor een grotere betrokkenheid van het bedrijfsleven (en meer recentelijk ook van ngo's) en van regionale overheden bij de Europese besluitvorming. Ze vraagt uitdrukkelijk om meer in dialoog te treden met deze actoren. Op die manier kan de Commissie haar informatievoordeel tegenover de lidstaten versterken: de nationale regering is dan niet langer het enige kanaal tussen de nationale en de Europese politiek. Omgekeerd opent het EU-niveau voor de bedrijfswereld en voor lokale en regionale overheden nieuwe mogelijkheden om hun invloed te laten gelden: het monopolie van de nationale staat als ultieme filter voor elke politieke beslissing wordt doorbroken.

Ook zonder actieve stimulansen vanuit de Commissie richten niet-statelijke actoren zich doorheen het Europese integratieproces meer en meer op het EU-

niveau. Hoe meer beslissingen (potentieel) genomen worden in Brussel, hoe meer zij zich gaan richten op de Europese besluitvorming. Zo heeft de Europese integratie geleid tot een ‘verbinnenlandsing’ van de buitenlandse politiek in de Europese lidstaten. De EU-politiek is niet langer het prerogatief van het ministerie van buitenlandse zaken; ook andere departementen worden rechtstreeks en onrechtstreeks in de Europese besluitvorming betrokken. Lindberg voorspelde al dat Europa de binnenlandse structuur van een land zou aantasten, aangezien actoren die vroeger enkel met binnenlandse politiek bezig waren – inzake milieu, sociale zaken, landbouw – plots met het Europese niveau geconfronteerd worden. In 1971 stelde hij vast dat de ministers van transport, landbouw, economie en financiën het blijkbaar nodig vinden om regelmatig samen te komen en om over meer zaken te spreken dan nodig is volgens het Verdrag van Rome. Ook nationale parlementen laten zich steeds meer in met de Europese politiek.

Het Europese integratieproces creëert ook supranationale lobbygroepen. Boerenorganisaties, consumentenverenigingen, autoproducenten, milieuactivisten, mensenrechtenorganisaties, gemeentebesturen... alle gaan ze zich op het EU-niveau organiseren, want daar worden steeds meer belangrijke beslissingen genomen. Zij doen dat niet uit een federalistisch gevoel, uit de behoefte om zich als goede Europeanen te gedragen, maar wel uit eigenbelang: wie de weg naar Brussel niet kent dreigt verloren te lopen. Vaak staan deze groepen kritisch tegenover Europese beslissingen. Ze organiseren zich in Brussel om in conflict te gaan met beleidsmakers in de Europese instellingen. Ze bemoeien zich ook met de concrete uitwerking van het EU-beleid, formuleren alternatieve oplossingen op EU-niveau, betwisten zaken voor het Hof van Justitie en ijveren mee voor Europese subsidies.

Voor neofunctionalisten past dit alles echter perfect in het plaatje. Het Europese integratieproces geeft vorm aan het ontstaan van EU-belangengroepen. Op hun beurt zullen deze, ondanks hun uiteenlopende belangen, het integratieproces verder versterken. Belangrijk is dat de politieke actie steeds meer plaatsvindt op EU-niveau en steeds minder op nationaal vlak. Inhoudelijk kunnen belangengroepen sterk van mening verschillen, maar waar ze ook precies voor staan, ze pleiten steeds meer voor Europese oplossingen.

Scott Greer (2006) past de neofunctionalistische analyse toe op het Europees gezondheidsbeleid. Hoewel lidstaten er alles aan deden om Europese inmening te voorkomen, zijn de supranationale instellingen erin geslaagd invloed uit te oefenen op het nationale gezondheidsbeleid in de lidstaten. Gebruikmakend van haar internemarktbevoegdheden ontwikkelde de Commissie regels op het vlak van arbeidsomstandigheden, van vrij verkeer van personen, van mobiliteit van patiënten enzovoort, die de context beïnvloeden waarin lidstaten hun gezondheidsbeleid uitstippelen. Dit geldt ook voor enkele arresten van het Hof van Justitie, onder meer in verband met de wachttijden voor dokters.

Belangengroepen en regeringen zijn zich ervan bewust dat EU-wetgeving indirect een impact kan hebben op het nationale gezondheidsbeleid, en zij nemen over dit thema in Brussel standpunten in. Daardoor wordt gezondheidsbeleid meer en meer een 'Europees' thema, zelfs al was dat niet de bedoeling. Greer besluit dat de neofunctionalistische dynamieken stelselmatig zullen leiden naar een grotere rol voor de EU in het gezondheidsbeleid, zelfs al zijn de lidstaten hiervoor niet gewonnen.

Ook de oprichting van UNICE (nu Business Europe) in 1958 illustreert hoe het integratieproces lobbygroepen doet ontstaan, die op hun beurt het Europese project verder vormgeven. Lindberg benadrukt de rol van de transnationale bedrijfswereld in het beginstadium van de EEG. Wanneer de oorspronkelijke zes beslist hadden om een douane-unie te vormen, met de voltooiing daarvan in 1968, stemden bedrijven hun investeringsbeslissingen hierop af. Europese bedrijven hielden rekening met een situatie waarin toltarieven tussen lidstaten zouden verdwijnen, waardoor de integratie van Europese markten een *self-fulfilling prophecy* werd. Dit betekende bovendien dat Europese bedrijven er op de duur belang bij hadden dat de douane-unie effectief voltooid zou worden. UNICE werd een belangrijke voorstander van de douane-unie en drong aan op de uitwerking van een concrete kalender. Ook Franse en Duitse landbouworganisaties drongen aan op de snelle implementatie van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid; niet omdat ze dit zagen als de parel op de kroon van het federale Europa maar wel omdat hun belangen door het integratieproject geherdefinieerd werden op Europees niveau.

Deze herdefiniëring van belangen op Europees niveau kent ook een sociologische component. Neofunctionalisten benadrukken dat actoren doorheen het integratieproces meer 'Europees' gaan denken. Politici, ambtenaren en niet-gouvernementele actoren zullen hun belangen en waarden anders invullen wanneer ze intensief gaan werken op EU-niveau. Haas (1958) definieert Europese integratie als volgt:

"the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states".

Lindberg beschrijft het ontstaan van een '*community mindedness*' bij de leden van technische werkgroepen die regelmatig samenkomen op Europees niveau. Persoonlijke vriendschappen ontstaan en er groeit een *camaraderie of expertise* binnen Europese werkgroepen. Niemann (1998) heeft het over '*engrenage*', wanneer hij beschrijft hoe nationale bureaucraten via werkgroepen steeds meer gesocialiseerd worden pro Europese integratie. Doordat ze zelf het best op de hoogte zijn van de posities van de andere lidstaten, kunnen ze de beslissingen van hun eigen ministerie van buitenlandse of Europese zaken mee sturen. De zoon van de grondlegger van het neofunctionalisme, Peter Haas

(1992), bestudeerde de socialisatie binnen bepaalde groepen en lanceerde de term *epistemic communities*: “een netwerk van deskundigen met erkende expertise en bevoegdheid in een specifiek domein en met een gezaghebbende stem over beleidsrelevante kennis binnen dat domein”. De opvolgers van het neofunctionalisme in de jaren 1980 en 1990 zullen dergelijke sociaal-constructivistische inzichten explicieter opnemen in hun theorievorming (zie 4.1).

Elitesocialisatie vindt ook plaats op een meer politiek niveau, bijvoorbeeld binnen de Raad van Ministers, de Europese Commissie en de Europese Raad. Neofunctionalisten hechtten veel belang aan de rol van politieke partijen, die zich meer Europees organiseerden en zo de grootste voorstanders zouden worden van meer integratie. De *wining and dining culture* op Europees niveau beïnvloedt de preferenties van actoren, die dichter bij elkaar komen en bij voorkeur voor Europese oplossingen opteren.

Hier komen we dicht in de buurt van het transactionalisme en de integratietheorie van Deutsch. Ernst Haas (1968, in Eilstrup-Sangiovanni 2006: 108) maakt zelf deze bedenking, maar voegt eraan toe dat het neofunctionalisme meer aandacht heeft voor de rol die politieke instellingen spelen in de ontwikkeling van een politieke gemeenschap. Er zijn dan ook meer gelijkenissen met de recentere sociologisch-institutionalistische of constructivistische benaderingen van de EU-politiek. Neofunctionalisten benadrukken het procesmatige van de Europese integratie en, hoewel ze vertrekken vanuit een rationalistisch denkkader waarin actoren hun kortetermijnbelangen nastreven, bestuderen ze ook hoe belangen en waarden geherdefinieerd worden doorheen het integratieproces. Politici, lobbygroepen en politieke partijen vestigen zich in Brussel, organiseren hun activiteiten rond het Schumanplein en pleiten in Europese termen als dat hen goed uitkomt, maar hierdoor zullen hun preferenties na verloop van tijd meer Europees ingekleurd worden. In een van zijn laatste teksten beschouwt Haas (2001) het neofunctionalisme als een ‘*soft rational choice*-versie’ van het constructivisme (maar zie hoofdstuk 6 en Eilstrup-Sanviovanni 2006: 400-1).

Evaluatie

Hiermee komen we bij een belangrijke meerwaarde van het neofunctionalisme, namelijk dat het een brede theorie van politieke verandering is. Neofunctionalisten beperken zich niet tot de voorspelling dat economische integratie tot een politieke gemeenschap zal leiden, maar bieden een uitgebreid theoretisch kader voor de dynamieken achter dit proces. Hierbij hebben ze aandacht voor zowel *structure* als *agency*, voor materiële belangen en ideationele factoren. Door het integratieproces politiek-wetenschappelijk te onderbouwen overstijgt het neofunctionalisme de normatieve inslag van het federalisme en van het functionalisme; door te focussen op politieke instellingen in Europa is zijn

verklarende waarde voor het Europese integratieproject groter dan die van het transactionalisme. Volgend citaat van Haas (1968, in Eilstrup-Sangiovanni 2006: 112) vat de kritiek op voorgaande theorieën en de essentie van het neofunctionalisme bondig samen:

“Rather than relying on a scheme of integration which posits ‘altruistic’ or ‘idealistic’ motives as the conditioners of conduct, it seems more reasonable – assuming the pluralistic basis of politics here used – to focus on the interests and values defended by the major groups involved in the process, experience showing that these are far too complex to be described in such simple terms as ‘the desire for Franco-German peace’ or ‘the will to a United Europe’. As the process of integration proceeds, it is assumed that values will undergo change, that interests will be redefined in terms of regional rather than a purely national orientation and that the erstwhile set of separate national group values will gradually be superseded by a new and geographically larger set of beliefs.”

Maar hoewel zijn theorie zonder twijfel wetenschappelijker is dan de voorgaande, gaat het nog altijd om een tamelijk deterministische logica. Men gaat eerder eenzijdig op zoek naar (f)actoren die integratie bevorderen, alsof dit het enige mogelijke eindresultaat is. Sociale groepen en binnenlandse actoren worden geïntegreerd in de theorie, maar het is onduidelijk hoe allianties met Europese instellingen precies zullen verlopen. Dezelfde kritiek geldt voor de these van elitesocialisering: er wordt eerder gefocust op het resultaat van socialisering dan op de causale mechanismen die hiertoe zouden leiden (Eilstrup-Sangiovanni 2006: 400). Deze processen werden intussen onderzocht door andere auteurs – zie respectievelijk de comparativistische school (zie 7.1) en het sociologisch-institutionalisme (zie hoofdstuk 6) – zij het met minder eenduidige conclusies over de richting van Europese integratie.

Sommige critici gaan nog een stap verder en beschouwen het neofunctionalisme als een politieke rechtvaardiging van het Europese project (zie Rosamond 2007: 21). De theorie van Haas staat dan gelijk met de ideologie van de Europese architecten. Er zijn inderdaad opvallende gelijkenissen tussen de ‘methode-Monnet’ (de ‘communautaire methode’) als politieke strategie en de theorie van het neofunctionalisme (zie kadertekst info pp. 51-52). Neofunctionalisten zouden ook het elitaire en technocratische karakter van de EU legitimeren, aangezien ze vooral focussen op de rol van politieke en economische elites en op de geleidelijke integratie van de technisch-economische weg. Ze theoretiseren het fenomeen van *integration by stealth*, in plaats van *integration by grand design*. Over publieke opinie en democratische inspraak wordt weinig gezegd.

Toch gaat het hier vooral om objectieve vaststellingen en wetenschappelijk onderbouwde verklaringen, eerder dan om een politiek-normatieve agenda. Het is duidelijk dat brede lagen van de bevolking decennialang een ‘permissieve consensus’ (Lindberg en Scheingold 1970) toonden tegenover het Europese integratieproject, terwijl de drijvende kracht achter Europa vooral kwam vanuit politieke en economische elites. De studie van de Europese publieke opinie

is dan ook minder belangrijk. Zoals Haas het formuleerde (1968, in Eilstrup-Sangiovanni 2006: 115):

“It is as impracticable as it is unnecessary to have recourse to general public opinion and attitude surveys, or even to surveys of specific interested groups, such as business or labour. It suffices to single out and define the political elites in the participating countries, to study their reactions to integration and to assess changes in attitude on their part. In our scheme of integration, ‘elites’ are the leaders of all relevant political groups who habitually participate in the making of public decisions, whether as policy-makers in government, as lobbyists or as spokesmen of political parties. They include the officials of trade associations, the spokesmen of organised labour, higher civil servants and active politicians.”

Door hun selectieve kijk op het Europese verhaal onderschatten neofunctionalisten de weerbaarheid van de lidstaten. Intergouvernementalistische auteurs zoals Stanley Hoffmann (zie 3.1) trokken heftig van leer tegen de neofunctionalisten en hun visie op de macht van supranationale instellingen. Voor hen leidt diversiteit tot verdeeldheid en desintegratie, en kan samenwerking slechts onder strikt omliggende voorwaarden plaatsvinden. De scherpste aanval op het neofunctionalisme kwam echter niet vanuit academische hoek maar vanuit de politiek. De Europa-politiek van Charles de Gaulle was al een teken aan de wand. Na de voltooiing van de douane-unie stond het Europese integratieproject ogenschijnlijk stil; sommigen gewaagden zelfs van een desintegratie. De jaren 1970 staan geboekstaafd als een periode van eurosclerose. Europese regeringen trokken de nationale kaart in hun reactie op de economische crisis. De Commissie kon hierop enkel toezien, werd minder proactief en begon steeds meer op een secretariaat van de lidstaten te gelijken. Kortom, de voorspellingen van het neofunctionalisme bleven uit.

Dit geldt ook voor de these van elitesocialisering. Vertegenwoordigers in de EU-instellingen, substatelijke overheden en bureaucratieën, en niet-statelijke actoren blijken niet altijd objectieve bondgenoten te zijn van de Europese Commissie in haar streven naar meer Europese integratie. Zo blijkt uit onderzoek van Liesbet Hooghe dat de loyaliteit van Commissieambtenaren vaak bij de nationale overheid blijft, eerder dan bij de Europese instellingen. Socialisering gebeurt vooral in de eerste jaren van een carrière, terwijl veel ambtenaren pas bij de Commissie gaan werken wanneer ze dertig jaar of ouder zijn. Bovendien moeten Commissieambtenaren verschillende loyaliteiten ontwikkelen, gezien de relatieve openheid van het Europese besluitvormingssysteem, waardoor constant overlegd moet worden met het Parlement, met belangengroepen, met de lidstaten enzovoort. Wel vindt een soort zelfselectie-effect plaats: ambtenaren die voordien al positief stonden tegenover het Europese project zullen ook sneller een Europese carrière ambiëren (Hooghe 2005). In zijn onderzoek naar de leden van Raadswerkgroepen vindt ook Beyers (2005) dat de socialisering op EU-niveau gering is. Hun rolconceptie is meer beïnvloed door binnenlandse factoren en door hun institutionele affilatie dan door Europese factoren.

Het is duidelijk dat neofunctionalisten zich enkel richten op de politieke en economische elite als relevante actoren in het integratieproces. Bij de bevolking bestond een permissieve consensus over het Europese project. Sinds de jaren 1990 zijn we echter geëvolueerd naar een '*constraining dissensus*', namelijk een ongenoegen en onenigheid over de Europese Unie die verdere integratie verhindert. De neofunctionalisten hadden gelijk met hun overtuiging dat de politisering van het Europese niveau zou toenemen maar ze gingen ervan uit dat die politisering vooral binnen de elite zou plaatsvinden én dat die de integratie zou voortstuwen. In hun 'postfunctionalistische' theorie betogen Marks en Hooghe (2008) dat het omgekeerde gebeurd is. Ze geven verschillende verklaringen voor de toegenomen politisering van de EU en wijzen er in het bijzonder op dat de factor 'identiteit' aan belang gewonnen heeft (zie ook hoofdstuk 6).

Een andere kritiek luidt dat neofunctionalisten de breedte van integratie verwarren met de diepte van integratie (Chryssochoou 2001; Börzel 2005). Het is niet omdat Europa zich met veel thema's bezighoudt, dat Europa ook een autonome macht verwerft in die domeinen. Door het Verdrag van Maastricht konden EU-instellingen zich inlaten met thema's als buitenlandse politiek en justitie. Maar ondanks de verbreding naar een tweede en derde pijler behielden lidstaten een aanzienlijke controle over de besluitvorming en bleef de macht van de Commissie, van het Hof van Justitie en van het Europees Parlement beperkt. Idem voor het 'sociaal protocol' van Maastricht, dat niet meteen een breed mandaat is waarmee de Commissie een Europees sociaal beleid kan uitstippelen. In die context wordt ook gesproken van *spillararound* in plaats van *spillover*. Tanja Börzel (2005) visualiseerde de Europese beleidsdomeinen volgens enerzijds de breedte en anderzijds de diepte van Europese integratie op een tweedelig assenstelsel. Beide evoluties gaan niet noodzakelijk samen. 'Europa' laat zich in met alle aspecten van het dagdagelijkse leven maar de macht die hierbij uitgeoefend wordt is vaak beperkt.

Tot slot blijft de niet-Europese dimensie onderbelicht. Neofunctionalisten verklaren de Europese integratie vanuit interne factoren maar hebben nauwelijks oog voor de bredere internationale context. Realisten zouden argumenteren dat het Europese integratieverhaal – een uitzonderlijk niveau van samenwerking tussen nationale staten – enkel kon ontstaan dankzij de veiligheids garanties van de Verenigde Staten en de economische hulp vanuit het Marshallplan. Of omgekeerd, dat de idee van Europese integratie is ontstaan uit de bedoeling om de verloren macht van de lidstaten tegenover de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie te herstellen. Liberale en marxistische auteurs wijzen op de rol van internationale interdependentie- en globaliseringsprocessen om de Europese integratie te verklaren. Zulke exogene factoren vallen buiten het neofunctionalistische model.

Door hun exclusieve focus op de Europese integratie worden neofunctionalisten geconfronteerd met een $n=1$ probleem. Wat is de verklarende waarde

van een theorie als er maar één casus voorhanden is? Wel dient opgemerkt te worden dat neofunctionalisten, inclusief Ernst Haas, ook oog hadden voor regionale integratieschema's in de rest van de wereld. Het neofunctionalisme is dus niet echt een eurocentrische theorie. De oorspronkelijke bedoeling was wel degelijk om ook integratie in Afrika, Latijns-Amerika en Azië te verklaren aan de hand van hetzelfde model. Al snel werd echter duidelijk dat dezelfde voorwaarden voor integratie – bijvoorbeeld een supranationale instelling als de Europese Commissie, de creatie van een douane-unie die gepaard gaat met de ontwikkeling van transnationale lobbygroepen – daar niet aanwezig waren. *De facto* blijft het neofunctionalisme dan ook vooral geïnspireerd op de Europese casus als een soort *sui generis*-experiment waarvan de resultaten moeilijk veralgemeenbaar zijn. Meer recentelijk probeert de literatuur over 'comparatief regionalisme' hieraan tegemoet te komen, ook al blijft de EU hier een geval apart (bijvoorbeeld Van Langenhove 2009; Söderbaum en Shaw 2003).

Niet alleen blijft het neofunctionalisme vooral beperkt tot één case, bovendien bestaat onduidelijkheid over de aard van de case. Deze kritiek wordt ook wel het *dependent variable problem* genoemd. We hebben een ingewikkelde theorie over hoe een hele reeks onafhankelijke variabelen een politiek proces beïnvloeden... maar de afhankelijke variabele wordt niet gedefinieerd. Het onderzoek focust vooral op het proces van integratie, zonder te weten waar dit moet toe leiden. Ernst Haas had het in *The Uniting of Europe* nog over een 'politieke gemeenschap' die binnen de transitieperiode van het Verdrag van Rome (dus tegen 1970) bereikt zou zijn, maar in *Beyond the Nation State* (1964) legt hij al meer nadruk op het flexibele en dynamische integratieproces. Andere neofunctionalisten bleven eveneens vaag en ambigu over het einddoel van de Europese integratie; in tegenstelling tot federalisten en functionarissen, die de ideale blauwdruk min of meer voor ogen zagen maar nauwelijks theoretiseerden over de weg naar het einddoel.

Een belangrijke verdienste van het neofunctionalisme, en ook een verschil met de drie voorgaande benaderingen, is dat het de politieke conflictdimensie introduceerde in de studie van de Europese integratie. Door de dynamieken van politiek conflict in Europa op een politiek-wetenschappelijke manier te bestuderen werden de eerder normatieve blauwdrukken van het functionalisme en van het federalisme overstegen. Toch bleken neofunctionalisten wat naïef in hun veronderstelling dat politiek conflict *à la limite* altijd tot meer integratie zou leiden. Lidstaten blijven vaak weigerachtig tegenover Europese integratie en zien erop toe dat de Commissie haar macht niet meer dan nodig kan uitbreiden. Door het belang van *high politics* en de macht van de nationale staten te onderschatten hanteerden de neofunctionalisten een selectieve kijk op de regionale integratie in Europa.

Typerend voor de wetenschappelijke attitude van het neofunctionalisme is dat auteurs als Haas, Schmitter, Lindberg enzovoort zelf voortdurend hun weten-

schappelijk model aanpasten en niet te beroerd waren om de beperkingen ervan toe te geven. Geconfronteerd met de realiteit van de Europese politiek trok Ernst Haas zelf de verklarende waarde van zijn theorie in twijfel. In 1975 schreef hij een artikel over ‘The Obsolescence of Regional Integration Theory’: “The prognoses often do not match the diagnostic sophistication, and patients die when they should recover, while others recover even though all the vital signs look bad”. Hij gebruikte de term *spillback* in plaats van *spillover*, om aan te geven dat de nationale staten ook macht konden herwinnen van het Europese niveau. Haas en anderen zouden doorheen de jaren het neofunctionalisme verder verfijnen, waarbij ze meer oog hadden voor condities waaronder integratie (niet) plaatsvindt. Lindberg (1963) identificeerde enkele noodzakelijke condities voor politieke integratie: de aanwezigheid van centrale instellingen, die over een belangrijk, specifiek en inherent expansief takenpakket beschikken en waarin lidstaten voldoende belangen hebben... Hij besluit dat het onwaarschijnlijk is dat de Europese Gemeenschap uiteenvalt – maar onthoudt zich van lyrische toekomstvoorspellingen over een Europese politieke gemeenschap. Schmitter ontwikkelde een theorie van *desintegratie*. In zijn latere werk theoretiseerde hij over de EU als ‘condominium’ of ‘consortium’, in plaats van als de politieke gemeenschap die vroege neofunctionalisten voor ogen hadden (Schmitter 1996).

Door deze en talrijke andere amendementen evolueerde het neofunctionalisme van een *grand theory* over regionale integratie naar een *mid range theory* over Europese integratie. Eigenlijk is elke integratietheorie die volgde een amendering van het neofunctionalisme, in de zin dat gepeild wordt naar specifieke condities waaronder de EU al dan niet aan macht wint. In sommige gevallen blijft de neofunctionalistische dynamiek gelden, maar sinds de jaren 1970 zijn algemene uitspraken over de richting van het Europese project en de macht van de Europese supranationale instellingen uit den boze. De Europese studies beperken zich tot louter beschrijvende werken of grijpen terug naar de klassieke theorieën van de internationale betrekkingen.

► Jean Monnet en de praktijk van het neofunctionalisme

Het leven en werk van Jean Monnet, ook wel de ‘vader van Europa’ genoemd, zijn een treffende illustratie van het neofunctionalistische denken (zie Duchêne 1994). Jean Monnet groeide op in Frankrijk. Zijn familie baatte een cognacbedrijfje uit. Op zijn zestiende ging hij naar de City in Londen om er stage te lopen en Engels te leren. De jaren nadien zou hij vaak reizen, onder meer naar de Verenigde Staten, in functie van het cognacbedrijf. Tijdens de Eerste Wereldoorlog werd hij als ambtenaar betrokken bij de wapenbevoorrading tussen Frankrijk en Groot-Brittannië. In 1914 stapte de 26-jarige Monnet naar de Franse premier met een idee dat hij, naar eigen zeggen, niet gehad zou hebben mocht hij ouder en wijzer geweest zijn. Hij stelde een intense samenwerking voor die de Franse en de Britse economie op het vlak van bevoorrading als het ware zou combineren.

High politics van oorlogsvoering zijn belangrijk, maar minder heroïsche kwesties zoals bevoorradings zijn minstens even belangrijk. Hiertoe zouden enkele structuren opgezet worden die mee aan de basis lagen van de overwinning van de geallieerden. Na de Eerste Wereldoorlog werd Jean Monnet vice-secretaris-generaal van de pas opgerichte Volkenbond. Hij oefende die job uit tot 1923 en leerde vooral dat nationale soevereiniteit moeilijk overstegen kan worden en dat federalistische schema's in de praktijk niet werken. Daarna werd Monnet actief in de zakenwereld. Hij werkte onder meer in Oost-Europa en in China. Kort voor de Tweede Wereldoorlog werd hij weer betrokken in de diplomatie, namelijk bij de wapenonderhandelingen met de regering van Franklin Roosevelt in de Verenigde Staten. In die context formuleerde hij ook opnieuw een voorstel voor een Frans-Britse Unie. Dat had al de goedkeuring gekregen van de Britse Premier Winston Churchill, van de Franse Premier en van Charles de Gaulle, maar werd uiteindelijk verworpen door de Franse regering. Na de Tweede Wereldoorlog zou Monnet een belangrijke rol spelen in het Franse herstelplan en in de Schuman-Verklaring over de EGKS. Monnet zou de eerste voorzitter worden van de nieuw opgerichte Hoge Autoriteit (cf. de Europese Commissie) van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal.

Volgende passage uit de Schuman-Verklaring kenmerkt de aanpak van Jean Monnet: "By pooling basic production and by instituting a new High Authority, whose decisions will bind France, Germany and other member countries, this proposal will lead to the realization of the first concrete foundation of a European federation indispensable to the preservation of peace." Als 'federalistisch functionalist' ging Monnet ervan uit dat specifieke, functionele samenwerking uiteindelijk zou leiden tot een politiek Europa. Om het einddoel van vrede op het Europese continent te bereiken wilde hij de buitenlandse politiek van de Europese staten als het ware verbinnenlandsen. Net zoals individuen en groepen *binnen* elke staat op een vredevolle manier samenleven, ook al hebben ze verschillende belangen, zo zouden ook de Europese staten moeten samenwerken alsof ze tot dezelfde samenleving behoren. Op die manier zou de *rule of force* vervangen worden door de *rule of law*.

Intrigerend is dat Monnet een belangrijke rol speelde tijdens de twee wereldoorlogen, binnen de Volkenbond en in de EGKS, zonder ooit een mandaat als politicus te bekleden. In lijn met het functionalistische denken speelde hij volop zijn rol als pragmatische netwerker in de economische en administratieve sferen. In zijn visie zou functionele samenwerking van onderuit leiden tot meer substantiële integratie en uiteindelijk tot vrede. Monnet onderhield goede relaties met het Verenigd Koninkrijk en met de Verenigde Staten en hij was dan ook helemaal niet te vinden voor een 'de Gaulle-scenario' waarin de EEG zich als een sterke politiek-militaire macht tegen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie zou ontwikkelen (zie 3.1). Later zou François Duchêne (1973), een nauwe medewerker van Monnet en diens biograaf, deze visie op de internationale rol van de EEG verder uitwerken. Als 'civiele macht' poogt de EEG haar eigen model van vrede en welvaart door regionale integratie uit te dragen naar de rest van de wereld. Ook in haar externe beleid wil de EEG de internationale betrekkingen 'domesticeren'. Niet via groot-schalig wapengekletter en machtsvertoon maar via functionele en economische samenwerking zou de EEG bouwen aan een duurzame internationale vrede.

Het federalistische einddoel indachtig richtte Jean Monnet in 1955 het Action Committee for the United States of Europe (ACUSE) op. Deze organisatie werd

echter opgedoekt op 9 mei 1975, precies 25 jaar na de Schuman-Verklaring en in hetzelfde jaar waarin Ernst Haas zijn neofunctionalistische theorie overboord gooide. De briljantste denkers over het ontstaan van de Europese integratie waren vertwijfeld door de periode van eurosclerose, maar hun ideeën en modellen zouden op het einde van de jaren 1980 van onder het stof gehaald worden.

Noten

1. Wel theoretiseerden Haas en anderen ook over integratie in andere regio's dan Europa, zij het met minder succes (zie Hansen 1969).
2. Niet toevallig werd het 'Balassa-model' ook in de jaren 1960 ontwikkeld. Dit model voorzag verschillende opeenvolgende stadia van regionale integratie: vrijhandelszone (zonder extern tarief, *cf.* de EFTA en de eerste fase van de EEG), douane-unie (gemeenschappelijk buitentarief, EEG vanaf 1968), gemeenschappelijke markt (vrij verkeer van arbeid en kapitaal, afbouwen niet-tarifaire barrières, *cf.* de interne markt vanaf 1993), economische unie (aanzienlijke economische coördinatie of zelfs harmonisatie van economisch beleid, *cf.* de doelstellingen van het Groei- en Stabiliteitspact), en monetaire unie (de euro, sinds 1999). Balassa ging ervan uit dat economische integratie volgens de lijnen van dit model uiteindelijk tot politieke integratie zou leiden.
3. Ook de Schuman-Verklaring van 9 mei 1950, die leidde tot de oprichting van de EGKS, past binnen deze logica. De Franse minister van Buitenlandse Zaken, Robert Schuman, koos niet voor een supranationaal Europa, maar wilde in eerste instantie een oplossing voor het Frans-Duitse probleem. Sectorele integratie van kolen en staal zag hij als de enige mogelijkheid. Het zijn dus opnieuw kortetermijnbelangen van nationale politici, weliswaar geholpen door de strategie van supranationalisten, zoals in dit geval Jean Monnet, die de Europese integratie stimuleerden (zie Dinan 2005).



3.

Het einde van de Europese 'integratie'-theorieën?

Zoals uit het voorgaande bleek, begonnen neofunctionalisten in de jaren 1960 en 1970, geconfronteerd met de periode van eurosclerose, hun theoretische modellen verder te verfijnen maar vooral ook te nuanceren. Tegelijk doken alternatieve verklaringen op voor het Europese integratieproces; of beter, voor de samenwerking tussen Europese lidstaten, want van 'integratie' was geen sprake meer. De integratiestudies waren een *hype* van de jaren 1950 en 1960 en door de realiteit ingehaald. Realistische, pluralistische en marxistische theoretici erkenden weliswaar een zekere mate van samenwerking tussen de EG-lidstaten, maar dit leidde niet tot een politieke gemeenschap waarin staten verregaande soevereiniteit afstonden.

Dit overzicht van de theoretische uitdagingen voor het neofunctionalisme is om twee redenen summier. Ten eerste: de kritieken op het neofunctionalisme zijn in het vorige hoofdstuk al aan bod gekomen. Ten tweede: deze benaderingen komen overeen met de klassieke theorieën van de internationale betrekkingen (IB), die hier op het Europese continent toegepast worden. We kijken achtereenvolgens naar de drie grote scholen in de IB, namelijk realisme, pluralisme en marxisme. Volgens de auteurs die in dit hoofdstuk besproken worden kan de EEG verklaard worden vanuit de beschikbare inzichten over interstatelijke samenwerking en conflict. Vanuit het perspectief van de IB vormen de relaties tussen de Europese staten maar één casus, net zoals je de relaties China-Japan of Verenigde Staten-Mexico zou bestuderen. Het Europese integratieproces is niet zo uniek en diepgaand dat het een eigen *sui generis*-theorie nodig heeft. Hiermee is ook het $n = 1$ probleem opgelost.

3.1 Het intergouvernementalisme: de logica van de diversiteit

Stanley Hoffmanns intergouvernementalisme is ongetwijfeld de meest bekende uitdaging van het neofunctionalisme. Zijn artikel *Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe* (1966) was een van de

vroegste en heftigste kritieken op 'de' integratietheorie. Op een bijzonder eloquente manier herintroduceerde Hoffmann inzichten uit de realistische school in de analyse van de Europese politiek.

Hierbij stonden de soevereiniteit en de belangen van de nationale staat centraal. Hoewel Hoffmann erkende dat de statelijke soevereiniteit aan het transformeren was en de grens met internationale organisaties steeds meer vervaagde, benadrukte hij vooral hoe hardnekkig (*obstinate*) staten zich kunnen handhaven. Soms werken Europese lidstaten samen maar dan enkel rond onbelangrijke thema's en indien dit hun belangen ten goede komt. Tot zover kan de evolutie naar een douane-unie nog verklaard worden: het gaat om samenwerking in de *low politics* die de economie van alle lidstaten ten goede komt. Maar belangrijke politieke kwesties – de zogenaamde *high politics* – zullen nationale regeringen niet uit handen geven. Evenmin zullen lidstaten toestaan dat een supranationaal orgaan zoals de Europese Commissie een autonome macht verwerft.

"Goods can be 'integrated' and maximized, so to speak, anonymously; the integration of foreign and military policies, in a world in which security and leadership are the scarcest of values, means what it has always meant: the acceptance by some of the predominance of others."

Zo staan twee scherpe dichotomieën centraal in Hoffmanns theorie: het contrast tussen het statelijke en het internationale niveau, en het onderscheid tussen *low* en *high politics*. Neofunctionalisten daarentegen hebben het telkens over een continuüm, waarin de statelijke integratie op economisch vlak geleidelijk aan verglijdt in een Europese politieke gemeenschap. Conflicten in beide dimensies leiden volgens Hoffmann niet tot meer integratie maar wel tot meer diversiteit. Als alternatief voor de logica van de integratie heeft hij het dan ook over de logica van de diversiteit. Diverse staten hebben uiteenlopende belangen, omdat ze onderhevig zijn aan verschillende binnenlands-politieke dynamieken, en omdat ze een unieke plaats innemen in de politieke en economische wereldorde. Door die interne en externe druk ontstaan centrifugale krachten met uiteenlopende preferenties tussen nationale lidstaten als gevolg.

"Coming from diverse pasts, moved by diverse tempers, living in different parts of the house, inescapably yet differently subjected and attracted to the outside world, those cohabitants react unevenly to their exposure and calculate conflictingly how they could either reduce the disturbance or affect in turn all those who live elsewhere."

Actuele voorbeelden illustreren deze logica: de Europese lidstaten hebben uiteenlopende visies op een Europees energiebeleid tegenover Rusland, of op de 'oorlog tegen het terrorisme' in Irak. Telkens verschillen de binnenlands-politieke constellatie en de internationale druk die elke EU-lidstaat ondervindt in die mate dat een duidelijk EU-beleid haast onmogelijk is. Bij belangrijke politieke thema's halen centrifugale krachten de bovenhand op Europese integratie.

Diversiteit is geen ingrediënt waarmee supranationale beleidsentrepreneurs de integratie kunnen sturen, zoals de neofunctionalisten dachten, maar integendeel een onoverkoombare barrière voor verregaande samenwerking. Hoffmann benadrukt ook dat staten zekerheid willen en dat de Europese Gemeenschap die niet kan bieden. De nationale staat blijft de beste garantie voor wettelijke soevereiniteit en politieke legitimiteit. Europa daarentegen is een vat vol onzekerheden en ambiguïteiten. De Gemeenschap wordt afgeschilderd als een groot gokpaleis – een soort Las Vegas waarop naïeve neofunctionalisten zich blindstaren tot het spel abrupt eindigt en de harde realiteit weer opduikt.

Het ‘drievoudige gokspel’ van de Europese integratie heeft ten eerste betrekking op de doelstellingen. Het blijft onduidelijk wat de bedoeling is van het Europese project: een superstaat zoals de Verenigde Staten of iets anders? De onduidelijkheid over de finaliteit van het Europese verhaal stelt misschien geen probleem zolang we het hebben over Europese toltarieven en een Europees landbouwbeleid, maar is problematisch bij gevoelige kwesties zoals het lidmaatschap van de EEG en samenwerking inzake defensie. Ten tweede gokken neofunctionalisten op de politieke methode die ze hanteren, waarbij ze erop rekenen dat ze via de indirecte economisch-technische weg tot in het hart van de soevereiniteit zullen geraken, met de hulp van instellingen die over een superieure expertise beschikken. Dit komt overeen met de federalistische kritiek: neofunctionalisten fietsen om het probleem heen en verliezen uiteindelijk de weg. Bovendien wijst Hansen (1969) erop dat economische integratie, zeker in ontwikkelingslanden, ook tot de *high politics* behoort. Neofunctionalisten onderschatten het feit dat het afbouwen van toltarieven ook raakt aan de soevereiniteit van de staat. Ten derde is het onduidelijk of de resultaten van de Europese integratie gemeten kunnen worden. Van een groeiende loyaliteit vanuit de bevolking of een toename van de communicatie tussen Europese samenlevingen is nauwelijks sprake.

Staten zullen hun nationale belangen en soevereiniteit dan ook niet op het spel zetten voor een raar ding als ‘Europa’. Hoffmann vergelijkt de voorstanders van Europese integratie met zwemmers die roekeloos de zee trotseren:

“like swimmers whose skills at moving quickly away from the shore suddenly bring them to the point where the waters are stormiest and deepest, at a time when fatigue is setting in, and none of the questions about the ultimate goal, direction, and length of swim has been answered.”

Op de keper beschouwd geeft Hoffmann een mooi geïllustreerde en realistisch geïnspireerde kritiek op het neofunctionalisme zonder een nieuw theoretisch model uit te werken. Drie decennia later zal Andrew Moravcsik, die zijn doctoraat schreef onder promotorschap van Hoffmann aan Harvard, een meer gesofistikeerde intergouvernementalistische theorie uitwerken die grotendeels vertrekt vanuit Hoffmanns visie (zie 4.3). Bovenal weerspiegelt Hoffmanns

werk de tijdsgeest van eurosclerose. Zowel Hoffmann als Moravcsik besteden uitgebreid aandacht aan de rol van de Franse President Charles de Gaulle.

► **Charles de Gaulle in Europa: Franse grandeur of *Business as Usual*?**

Het intergouvernementalisme verpersoonlijkt zich in de Europapolitiek van Charles de Gaulle. Ondanks zijn kritiek op de EEG toonde de Franse President zich voorstander van Europese samenwerking. In zijn tekst over 'Een Concert van Europese Staten' (1971; in Nelsen en Stubb 2003) stelt hij dat:

"[...] in order to achieve the unification of Europe, individual states are the only valid elements, that when their national interest is at stake nothing and nobody must be allowed to force their hands, and that cooperation between them is the only road that will lead anywhere."

Hij wilde meer bepaald dat interstatelijke samenwerking in Europa de Franse economie en de positie van Frankrijk in de wereld zou verbeteren. Om dit te realiseren wilde hij zelfs relatief ver gaan inzake economische integratie en samenwerking op buitenlands-politiek vlak. Maar het was wel noodzakelijk dat de staten – lees: Frankrijk – de macht in handen hielden. De Gaulle was dan ook een vurig tegenstander van supranationalisme waarin instellingen als de Europese Commissie en het Hof van Justitie een hoofdrol spelen. Hij laakte de ambivalentie van het Europese project en gaf de Commissieambtenaren en neofunctionalisten een veeg uit de pan:

"Was the objective [of the EEC] the harmonization of the practical interests of the six states, their economic solidarity in face of the outside world and, if possible, their cooperation in foreign policy? Or did it aim to achieve the total fusion of their respective economies and policies in a single entity with its own government, parliament, and laws, ruling in every respect its French, German, Italian, Dutch, Belgian and Luxembourg subjects, who would become fellow citizens of an artificial motherland, the brainchild of the technocrats? Needless to say, having no taste for make believe, I adopted the former conception. But the latter carried all the hopes and illusions of the supranationalist school."

Commissievoorzitter Walter Hallstein wordt geportretteerd als een Duitser die in Europa de verloren respectabiliteit van het Hitlertijdperk wil terugvinden; de Europese Commissie wordt beschreven als een '*brigade of experts*' en '*mythmongers*'. De Gaulle vergelijkt de Commissie ook met het politiebureau in de Sovjet-Unie – een analogie die ook vandaag nog deel uitmaakt van het eurosceptische discours, in het bijzonder in voormalige Oostbloklanden als Polen en Tsjechië. De Gaulle laakt de naïviteit waarmee de volledige Franse politieke klasse instemde met het Verdrag van Rome en daarmee de Franse soevereiniteit ten prooi gooide aan een bende vreemde technocraten:

"While for the Communists it was an absolute rule that Moscow is always right, all the old party formations professed the doctrine of 'supranationalism', in other words France's submission to a law that was not her own. Hence the support for 'Europe' seen as an edifice in which technocrats forming an 'executive' and parliamentarians assuming legislative powers – the great majority of both being foreigners – would have the authority to decide the fate of the French people."

Verder druipt de tekst van het nationalisme en van het streven naar een grotere rol voor Frankrijk. In de context van de Koude Oorlog streefde de Gaulle naar een *Europe puissance*. Europa zou een autonome politiek-militaire macht vormen, een derde macht als tegenwicht tegen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Hiermee zou ook de Franse *grandeur* in de wereld hersteld worden. Vanuit die optiek kan het Franse verzet tegen de toetreding van Groot-Brittannië tot de EEG verklaard worden: de Britten zijn nauwe bondgenoten van de Verenigde Staten in NAVO-verband en zouden de macht van Frankrijk in de Europese besluitvorming beperken.

Minder bekend is echter dat de Gaulles politiek vooral ingegeven was door economische belangen eerder dan door *high politics*. Onderzoekers zoals Moravcsik (1998, zie ook 4.3) betogen dat economische motieven vooropstonden in het beleid van de Gaulle. In de speech van de Gaulle gaat het opvallend vaak over de twee belangrijkste Europese projecten van de jaren 1960 en 1970: het gemeenschappelijk buitentarief en het Europees landbouwbeleid. Beide economische initiatieven waren voorzien in het Verdrag van Rome, maar moesten in het daaropvolgende decennium verder uitgewerkt worden. De Gaulle slaagde er telkens in om een belangrijke stempel te drukken op de EEG-beslissingen, die tot vandaag de EU-politiek blijven beïnvloeden.

Het Verdrag van Rome had bepaald dat tegen 1970 een douane-unie geïmplementeerd zou worden. Dit betekende dat Europese beleidsmakers geleidelijk aan de binnentarieven moesten verminderen en een gemeenschappelijk buitentarief moesten bepalen. Dat de binnentarieven zouden verdwijnen was meteen duidelijk. De hoogte van het buitentarief stond echter nog niet vast en was het voorwerp van politiek debat. De Gaulle pleitte voor hoge toltarieven aan de buitengrenzen van Europa – hij had het over een ‘continentale tariefmuur’ – om de productie van Europese (dus ook Franse) producten te beschermen tegen internationale competitie.

Maar de discussies gingen niet enkel over industriegoederen. De vraag rees of dit schema ook zou gelden voor landbouwproducten. Volgens de Gaulle was het Verdrag van Rome, door de ‘supranationale blindheid’ van de Franse onderhandelaars, veel vager over landbouw dan over industriegoederen. Duitsland wilde de integratie beperken tot industriegoederen, aangezien competitieve Duitse producten zoals auto’s en machines gemakkelijk de Europese markt konden bedienen. Tegelijk wilde Duitsland maar een beperkte Europese liberalisering van landbouw, zodat het niet overspoeld zou worden met Franse landbouwproducten. Kortom, het was niet duidelijk in welke mate de douane-unie ook zou gelden voor landbouw. De concrete invulling van het landbouwbeleid vormde het voorwerp van politieke strijd in de Europese arena gedurende de jaren 1960.

De Gaulle speelde het spel bijzonder hard en dreigde er op een bepaald moment mee dat Frankrijk uit de EEG zou stappen indien landbouw niet opgenomen werd in de douane-unie. De clash tussen Commissievoorzitter Hallstein en de Gaulle, die leidde tot de legestoelpolitiek van Frankrijk vanaf de zomer van 1965, ging ook over het Commissievoorstel over het landbouwbeleid. Uiteindelijk kon de Gaulle één Europese markt voor landbouwproducten bedingen, opnieuw met een hoog buitentarief voor niet-EEG-landen. Dit had een dubbel voordeel: een bredere afzet voor Frans graan, rundvlees, zuivel enzovoort in Europa, en blijvende bescherming tegenover andere landen zoals de Verenigde Staten, het Verenigd

Koninkrijk, Nieuw-Zeeland, Australië, Canada en verschillende derdewereldlanden. Verder drong Frankrijk aan op een systeem van subsidies dat Europese landbouwers zou ondersteunen om zich te handhaven op de wereldmarkt. Interne liberalisering ging dus gepaard met een Fort Europa voor de buitenwereld. Zo is de Gaulle ironisch genoeg een belangrijke architect van een van de meest uitgewerkte en supranationale beleidsdomeinen van de EU – in functie van de economische belangen van Frankrijk.

Beide voorbeelden van de economische diplomatie van de Gaulle werpen ook een ander licht op het Franse verzet tegen de Britse toetreding. Naast geopolitieke motieven speelden daarin ook commerciële factoren een rol. Omwille van de maritieme handelstraditie en bevoorrechte relaties met de Commonwealth was Groot-Brittannië een uitgesproken voorstander van lage tarieven, ook inzake landbouwproducten. De Britten hadden preferentiële handelssystemen uitgewerkt waardoor hun voormalige kolonies gemakkelijk konden exporteren naar het Verenigd Koninkrijk.¹ Vanuit dit economische perspectief verklaart het liberaal-intergouvernementalisme waarom de Fransen uiteindelijk wel akkoord gingen met de Britse toetreding: niet zozeer omdat de Gaulle van het politieke toneel verdwenen was, maar vooral omdat het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid intussen stevig verankerd was in de Europese politieke constructie. Voor de Britten was dit Europese landbouwregime een *fait accompli*: te nemen of te laten. Het zou decennia duren vooraleer de protectionistische elementen in het landbouwbeleid van Europa begonnen te eroderen.

Dit verhaal nuanceert het neofunctionalistische schema, waarin het gemeenschappelijk buitentarief en het Europees landbouwregime min of meer automatisch voortvloeien uit de initiële beslissing om een douane-unie te vormen (zie hoofdstuk 2). Deze theorie kan misschien verklaren waarom een buitentarief geïnstalleerd werd, maar niet waarom dit ook uitgebreid werd tot landbouwproducten en nog minder waarom het een protectionistisch karakter aannam. Tot op zekere hoogte geeft het neofunctionalisme aan waarom bepaalde beleidsdomeinen naar het EU-niveau getild worden, maar hiermee is nog niets gezegd over de inhoud van dit nieuwe Europese beleid. Dit alles was het voorwerp van politieke strijd tussen de EEG-lidstaten met Frankrijk in de hoofdrol. De Europese Commissie en andere niet-statelijke actoren spelen hierin nauwelijks een rol van betekenis.

3.2 Complexe interdependentie en samenwerking in Europa

De theorie van de internationale betrekkingen gaat in essentie over de vraag wanneer staten samenwerken of in conflict gaan. De Europese integratie wordt dan bestudeerd vanuit de vraag waarom Europese lidstaten in bepaalde domeinen al dan niet samenwerken. Binnen de IB bestaan echter diverse benaderingen die elk een ander licht werpen op de Europese 'casus'. Hoewel de realistische school altijd een belangrijke plaats bleef innemen in de theorievorming – naast realistisch geïnspireerde visies op de EEG – begonnen pluralistische theorieën de IB te domineren in de jaren 1970 (Coolsaet *et al.* 2006).

De theorieën van complexe **interdependentie** daagden het staatscentrisme van de realistische benaderingen uit door te wijzen op de rol van niet-staatelijke actoren en op de noodzaak van samenwerking in de nieuwe context van internationale interdependentie (of globalisering *avant la lettre*). Hiervoor werkten beleidsmakers nieuwe vormen van internationaal beleid uit (*global governance avant la lettre*). Deze theoretici hebben het niet over de 'integratie' (neofunctionalisme) of over 'samenwerking' (realisme), maar over de 'interdependentie' op het Europese continent. Vanuit dit perspectief is het Europese project geen lineair verhaal maar is het onregelmatig en afhankelijk van de noodzaak van een beter management van de internationale complexiteit. Het eindresultaat is dan ook onduidelijk. Net zoals bij het functionalisme (zie 1.2) ligt de nadruk hier eerder op de efficiëntie van het internationale beheerssysteem. Dit hoeft echter niet sterk geïnstitutionaliseerd te zijn: ook zonder formele instituties kan de complexe interdependentie in goede banen geleid worden.

Regionale integratie in Europa – maar ook in andere delen van de wereld – is dus een reactie op de toegenomen interdependentie. Nationale staten blijven belangrijk maar moeten in toenemende mate rekening houden met niet-staatelijke actoren en internationale dynamieken. Nadat hij zijn eigen theorie vakkundig neergesabeld had, legde Ernst Haas zich toe op de interdependentiestudie. De belangrijkste auteurs in die context zijn Joseph Nye, die aanvankelijk ook tot de neofunctionalistische school gerekend werd, en Robert Keohane.

Hiermee nauw verbonden was de opkomst van de **regimetheorie** in de jaren 1970 en 1980. Regimetheorieën zijn in essentie staatscentrisch: staten nemen deel aan – en spelen een belangrijke rol in – internationale regimes uit eigenbelang. Staten richten regimes op vanuit een rationele kosten-batenanalyse, bijvoorbeeld omdat hiermee transactiekosten verminderd worden, informatie gebundeld wordt enzovoort. In 1980 zal Stanley Hoffmann de EEG dan ook beschrijven als een internationaal regime (zie ook 3.1 en 4.3). Binnen regimes worden staten wel gesocialiseerd in een complex web van normen en gedrag, regels en procedures, die hun keuzemogelijkheden deels beperken en hun gedrag mee bepalen. Dus ook hier ligt de focus niet op formele instituties. Veel aandacht gaat naar de cognitieve en ideationele dimensie van regimes.

Diverse geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden die de EEG in de jaren 1970 ontwikkelde vertonen overeenkomsten met regimes, eerder dan dat ze een verregaande vorm van integratie zijn. Zo werd de Europese Politieke Samenwerking (EPS) opgericht in 1970, buiten het institutioneel kader van de EEG, om op informele basis te overleggen over buitenlands-politieke kwesties. Hieruit ontstond op langere termijn een soort van 'Europese reflex' inzake buitenlandse politiek. De oprichting van de Europese Raad in 1974 past ook binnen dit plaatje. Deze topbijeenkomsten van de Europese staatshoofden en regeringsleiders zijn een parallel circuit van waaruit de Europese leiders de

EEG-politiek kunnen aansturen, ook al wordt dit regime niet vermeld in de Europese Verdragen. Idem voor de vlotte Europese samenwerking in het kader van het Helsinki-proces en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (vanaf 1973/75), en voor de oprichting van het Europees Monetair Systeem (1979).

Maar de EU kan ook in haar geheel als een regime beschouwd worden. Dat geen enkele lidstaat ooit overwoog om uit de EEG te stappen, ondanks de talrijke crisissen die zich de voorbije 50 jaar voordeden, illustreert volgens sommigen de normatieve werking van het Europese regime. Lidstaten verschillen vaak fundamenteel van mening maar hun lidmaatschap van de Europese club wordt niet in vraag gesteld (Chryssochoou 2001: 26).

Hier geldt de omgekeerde kritiek als die op het neofunctionalisme: regime-theorieën geven een goed zicht op de breedte van de Europese samenwerking (diversiteit aan thema's) maar lijken de diepte ervan (intensiteit van integratie) te onderschatten. Nochtans zijn er redenen om dit laatste ernstig te nemen: de Europese integratie is sterk geïnstitutionaliseerd (met supranationale instellingen en een gemeenschappelijk besluitvormingsmechanisme). Het losse kader dat de regimetheorie voorstelt is onvoldoende om de EU-politiek diepgaand te bestuderen. Verder is de EU te gefragmenteerd om als één internationaal regime beschouwd te worden: het gaat eerder om een meerlagige structuur van diverse partiële regimes.

Puchala's **concordantiesysteem** past niet helemaal in dit rijtje, aangezien het geen toepassing is van de IB op Europa. Maar hij conceptualiseert de EEG wel als een systeem dat ook op andere politieke constructies van toepassing is. In 1972 poogde Puchala de debatten over Europese integratie te overstijgen met een eclectisch en pragmatisch model over de interacties tussen staten in Europa. Het concordantiesysteem gaat ervan uit dat er zich altijd conflicten voordoen maar dat, doordat er verschillende interactiemogelijkheden zijn, actoren er altijd in slagen om een compromis te vinden waaruit ze voordeel kunnen halen. Puchala's complexe schema brengt alle mogelijke interactieprocessen tussen de actoren op diverse beleidsniveaus in kaart.

Uiteindelijk is dit concordantiesysteem eerder een gesofistikeerde beschrijving van de verschillende processen binnen het EEG-systeem dan een alomvattende verklaring voor de Europese integratie.² In die zin is het een voorloper van de *multi-level governance*-literatuur die sinds de jaren 1990 opgang maakt. Meer algemeen kan het gezien worden als een vroege manifestatie van theoretici die zich buigen over de vraag welke constructie Europa precies is – hoe werkt het systeem van Europese besluitvorming? – en minder geïnteresseerd zijn in de mate van integratie. Zijn artikel uit 1972 staat overigens vooral bekend als een uitstekende kritische synthese van de toen gangbare theorieën over Europese integratie. In het debat tussen functionaristen, federalisten, neofunctionaristen, intergouvernementalisten enzovoort neemt hij geen stelling in; integendeel, hij

relatieveert de verklarende waarde van elke theorie. Hiervoor verwijst hij naar het verhaal van de olifant en de blinde man. Hoewel elke theorie overtuigend is van de eigen waarheid en hiervoor concrete bewijzen kan aandrazen, blijkt dat alle auteurs een ander onderdeel van de olifant bestudeerd hebben.

3.3 Een marxistische lezing van het Europese project

Ook neomarxistische theorieën daagden de neofunctionalistische en realistische visies op de internationale politiek uit. Slechts weinig auteurs uit deze school hebben echter specifiek het Europese project bestudeerd. Een uitzondering, die vaak tussen de plooien valt van overzichtsboeken over Europese integratietheorieën, is de Belgische trotskist Ernest Mandel. In zijn boek *De EEG en de rivaliteit Europa-Amerika* (1968) situeert hij de EEG binnen de dynamiek van het kapitalisme. De Europese constructie in de twintigste eeuw vervult eigenlijk dezelfde rol als de nationale staat in de zeventiende eeuw, namelijk het bevorderen van kapitaalsaccumulatie. Dit proces vindt voortaan plaats op het Europese niveau, niet alleen omdat internationalisering nu eenmaal een inherente eigenschap is van het kapitaal, maar ook omdat de nationale staten sinds het keynesianisme steeds interventionistischer geworden zijn. Europa biedt een handig alternatief voor de toenemende macht van de overheid in de private sfeer (Mandel 1968: 46-7).

De rol van de EEG in dit proces is dubbel: “De laat-kapitalistische fase van onze Westerse samenleving heeft ook in West-Europa een kapitaalsconcentratie te zien gegeven, die eerst tot de totstandkoming van de EEG heeft geleid en daar vervolgens weer door werd versneld.” Enerzijds vloeit het Europese integratieproject voort uit de dynamiek van het kapitalisme en de groeiende kapitaalsaccumulatie in Europa. Op de duur volstaan nationale grenzen niet meer in sectoren zoals telecommunicatie en luchtvaart. Tegelijk organiseert de Europese industrie zich ook formeel op Europees niveau in de vorm van UNICE. Anderzijds is de EEG de motor voor de verdere bevordering van het kapitaal. Dankzij de economische integratie worden grootschalige concentraties van financiële en industriële activiteiten in Europa mogelijk. Hiermee kunnen bedrijven de concurrentiestrijd met de Verenigde Staten aangaan.

Dit laatste aspect is voor Mandel de voornaamste drijfveer achter het Europese project. De auteur geeft weliswaar aan dat het ‘nationale grootkapitaal’ op staatsniveau nog niet overwonnen is, en dus is het “nog voorbarig te beweren dat de toekomst voor de EEG definitief veilig is gesteld”. Maar het verlangen om de economische belangen van Europa te bevorderen tegenover die van de Verenigde Staten is zodanig sterk, dat Mandel weinig twijfels heeft bij het voortbestaan van de EEG (Mandel 1968: 47-9). Verder legt hij een link tussen het tempo van de Europese integratie en de economische cycli: Europese

integratie verloopt gemakkelijker tijdens een hoogconjunctuur en moeilijker tijdens een recessie.

In tegenstelling tot voorgaande kritieken is de belangrijkste vraag niet hoeveel macht de EEG heeft tegenover de lidstaten maar wel wat de sociaaleconomische gevolgen zijn van deze nieuwe Europese politieke constructie. Net zoals het neofunctionalisme gaat de neomarxistische visie er dus vanuit dat de macht van Europa gestaag zal toenemen, gestuurd vanuit de economische integratie. Beide zien politiek conflict als de motor die dit proces draaiende houdt, zij het dat neofunctionalisten vanuit een pluralistische setting vertrekken, terwijl de tegenstelling tussen arbeid en kapitaal centraal staat in het neomarxisme. Uiteraard loopt ook de normatieve connotatie van beide invalshoeken sterk uiteen: waar neofunctionalisten hun sympathie voor de Europese *spillover*-machine moeilijk kunnen verbergen, haalt Mandel scherp uit naar de architecten van de EEG. Voor hem zijn het neofunctionalisme van Ernst Haas en de visie van Jean Monnet een ideologische sluier die de logica van het kapitalisme moet verbergen. Net zoals Charles de Gaulle spreekt hij over een doctrine, eerder dan over een theorie.

Kritieken op deze benadering spreken voor zich: het determinisme van de economische integratie, de blindheid voor conflicten binnen de Europese instellingen en de lidstaten, de geringe belangstelling voor andere agenda's en politieke breuklijnen dan de sociaaleconomische, de onderschatting van de ideologische dimensie als drijfveer achter het Europese project enzovoort. Toch biedt Mandels analyse in deze periode een belangrijke wetenschappelijke meerwaarde door de macht van de EEG te erkennen, zonder hierover echter euforisch te doen. Hij biedt een alternatieve verklaring voor het hoofdzakelijk economisch karakter van de Europese integratie en doet ons nadenken over de sociaaleconomische implicaties van de EEG. Opvallend is ook dat Mandel in zijn boek (geschreven in december 1967) voorspelt dat de Gaulles verzet tegen de Britse toetreding "tot mislukken gedoemd" is. Uitbreiding van de EEG met het Verenigd Koninkrijk is onvermijdelijk, aangezien het Verenigd Koninkrijk anders "fijngewreven" zou worden tussen het Amerikaanse en het Europese kapitaal. Twintig jaar later en *in tempore non suspecto* (1988) zou Immanuel Wallerstein, die met zijn wereldsysteemanalyse eveneens schatplichtig is aan de neomarxistische school, vanuit een gelijkaardige redenering de uitbreiding naar Centraal- en Oost-Europa voorspellen (in Bretherton en Vogler 1999: 26; zie ook Bieler in 8.1).

In het jaar waarin het Verenigd Koninkrijk toetreedt tot de EEG publiceert Galtung (1973) een analyse die geografisch verder reikt. Ook hij ziet Europa als een kapitalistisch project maar hij onderzoekt vooral de internationale consequenties hiervan. Europa speelt niet alleen een centrale rol in de europeïsering van het kapitalisme maar is ook de motor in de verspreiding van het kapitaal op wereldschaal. Net als Mandel doet Galtung allesbehalve gering-

schattend over de macht van de EEG. Europa lijkt misschien zwak omdat het niet over politiek-militaire middelen beschikt en zich beperkt tot economische domeinen, maar de EEG speelt een cruciale rol in het herwinnen van de koloniale macht van Europa. Dat Europa onmachtig en verdeeld overkomt is een voordeel, want zo wordt de aanzienlijke structurele macht van Europa niet gecontesteerd. Hij schildert de EEG dan ook af als een wolf in schaapsvacht.

Galtung onderzocht meer bepaald de structurele macht van de EEG tegenover Oost-Europa en vooral tegenover de derdewereldlanden. De Europese 'gemeenschappelijke markt' is meer dan louter een markt; het is een supermacht in wording. Galtung beschouwt de Europese integratie in essentie als een internationale machtsstrijd, een poging om de verloren status van het Europese continent te herstellen en om een eurocentrische wereld en een unicentrisch Europa te vestigen. Europa ontleent zijn structurele macht aan zijn positie in het wereldsysteem, dat de asymmetrische machtsverhoudingen tussen het centrum en de periferie bestendigt. Deze structurele macht heeft drie aspecten: uitbuiting (ongelijke winsten ten gevolge van interactie), fragmentatie (een verdeel-en-heersbeleid tegenover de periferie) en penetratie (de ideologische invloed op de elites in de periferie).

Noten

1. Dat ze deze bevoorrechte handelsrelaties niet wilden opgeven door toetreding tot een 'Fort Europa', was trouwens één van de redenen waarom de Britten in 1957 niet deelnamen aan de EEG en als alternatief de Europese Vrijhandelszone (EFTA) uitwerkten (zie 4.3). Hierbij behoudt elke lidstaat zijn eigen buitentarief.
2. Zie in dit verband ook het 'turbulentiesysteem' dat Lindberg en Scheingold (1970) ontwikkelden, geïnspireerd door de systeemtheorie van Easton. Ook hier was de ambitie veel bescheidener dan het verklaren van regionale integratie en meer gericht op de werking van het politieke systeem van de EEG.



4.

Het grote debat: neofunctionalisme en intergouvernementalisme heruitgevonden

The Clash of the Titans

Toen de Europese politieke integratie in de jaren 1980 een nieuwe impuls kreeg, werden ook de integratietheorieën nieuw leven ingeblazen. Met de ondertekening van de Europese Eenheidsakte in 1986, het internemarktproject 'Europa 1992' en het Verdrag van Maastricht (1993) leek Europa dan toch naar een soort politieke gemeenschap te evolueren. De Europese relance kende een inhoudelijke en een procedurele dimensie, met respectievelijk een toename van EU-bevoegdheden en vlottere besluitvormingsmechanismen. Een kwalitatieve sprong vooruit, of meer van hetzelfde?

Deze vraag stimuleerde het denken over de Europese integratie. Federalistische en neofunctionalistische auteurs werden vanonder het stof gehaald om de nieuwe evoluties te duiden. Zij werden al snel uitgedaagd door realistische en intergouvernementalistische visies die de Europese *relance* relativeerden en de blijvende macht van de lidstaten benadrukten. In de beginjaren 1990 was het grote debat tussen neofunctionalisten en intergouvernementalisten, dat teruggaat tot de jaren 1960, weer helemaal terug van weggeweest.

Beide scholen delen nochtans enkele kenmerken. Net zoals hun voorgangers richten ze zich in eerste instantie op de integratievraag: wat is de macht van het EU-niveau in vergelijking met die van de lidstaten? De aard van de Unie als politieke constructie en de inhoud van het Europese beleid worden nauwelijks onderzocht. Bovendien delen ze een rationalistische aanpak: actoren laten zich leiden door een objectieve kosten-batenanalyse, zonder veel aandacht te besteden aan ideationele of normatieve factoren. Tot slot dient vermeld te worden dat deze theorieën eclectischer zijn dan die van hun voorgangers uit de jaren 1950 en 1960 en minder de ambitie hebben om alle aspecten van 'het' Europese verhaal te verklaren. Neo-neofunctionalisten houden meer rekening met de macht van de lidstaten terwijl het liberaal-intergouvernementalisme meer aandacht

besteedt aan binnenlands-politieke preferentievorming. Tegelijk heeft het federalisme een meer wetenschappelijke vertaling gevonden in het neofederalisme, dat het nieuwe Europa vanuit een meer comparatieve invalshoek bestudeert.

4.1 *Neofunctionalism Strikes Back*: het supranationaal institutionalisme

De logica van de integratie – take 2

Het is niet verwonderlijk dat het neofunctionalisme een *revival* kent eind jaren 1980. In deze periode duiken alle ingrediënten van Ernst Haas' 'logica van de integratie' opnieuw op (cf. Sandholtz en Zysman 1989; Tranholm-Mikkelsen 1991):

- De *spillover*-machine is weer volop in werking. De voltooiing van de interne markt – met niet alleen vrij verkeer van goederen maar ook van diensten, kapitaal en arbeid – vloeit logisch voort uit de douane-unie, zoals voorzien werd in het Balassa-model. De Europese Eenheidsakte, waarmee het Verdrag van Rome voor het eerst aangepast wordt, streeft ook een vlottere besluitvormingsprocedure na. Voortaan kunnen richtlijnen in het kader van het interne marktproject met een gekwalificeerde meerderheid in de Raad van Ministers gestemd worden, waardoor lidstaten hun vetorecht verliezen. Belangrijk is dat via dit 'achterpoortje' een aantal thema's door de EU-besluitvormingsmachine gesluisd worden die eigenlijk slechts indirect in verband staan met de interne markt. Zo worden enkele richtlijnen inzake sociaal beleid (veiligheid en gezondheid op het werk) gestemd met gekwalificeerde meerderheid, ook al zijn niet alle lidstaten hierover even enthousiast. Hetzelfde geldt voor richtlijnen over milieu en consumentenzaken. Hiermee evolueert de Europese wetgeving van 'negatieve integratie' (openen van Europese grenzen) naar 'positieve integratie' (ontwikkelen van Europese regelgeving): hoe meer we tot dezelfde markt behoren, hoe groter de noodzaak wordt gelijkaardige regels te volgen. Bovendien breidt het Europese integratieweb zich verder uit met het Verdrag van Maastricht, dat een Sociaal Protocol bevat en concrete perspectieven biedt voor een Europese Monetaire Unie. Datzelfde verdrag behandelt zelfs uitgesproken politieke thema's zoals buitenlandse politiek, veiligheidsbeleid, justitie en binnenlandse zaken. Welke politiek de lidstaten ook willen voeren, de EU is steeds meer *incontournable* geworden. Toch tonen supranationaal-institutionalisten zich voorzichtiger dan de vroegere neofunctionalisten: tegenover de dynamiek van *spillovers* staan ook factoren die de integratie kunnen belemmeren.
- **Supranationale policy entrepreneurs** spelen hierbij een cruciale rol. Onder het voorzitterschap van Jacques Delors heeft de Europese Commissie opnieuw de leiding in de Europese politiek. Met haar Witboek over de Interne Markt (1985) stelt de Commissie een appelerende visie voor, een ambitieus

project samengevat in de ‘Europa 1992’-slogan en concreet uitgewerkt met tussentijdse deadlines om een 300-tal richtlijnen te stemmen. Bovendien toont de Commissie zich bijzonder behendig in de formulering van voorstellen voor richtlijnen en verordeningen, gebruikmakend van de nieuwe besluitvormingsprocedures voorzien in de Eenheidsakte. Dankzij de gekwalificeerde meerderheid ligt het zwaartepunt van de besluitvorming meer bij de Commissie, die haar rol als arbiter tussen de lidstaten en dynamo van verdere integratie nu volop kan spelen. De Europese Commissie blijkt weer succesvol in het *upgraden* van het gemeenschappelijk belang. Dat geldt ook voor andere supranationale actoren die minder aandacht kregen in het neofunctionalisme, zoals het Hof van Justitie, het Europees Parlement en het Raadsvoorzitterschap. In 1979 al had het Hof van Justitie met het *Cassis de Dijon*-arrest een belangrijke stimulans gegeven aan de integratie van de Europese markten, door het principe van wederzijdse erkenning te vestigen (zie *infra*). In datzelfde jaar werd het Europees Parlement voor het eerst rechtstreeks verkozen. Hoewel de formele bevoegdheden van het Europese halfrond beperkt waren, bleek het Parlement wel een broedplaats van ambitieuze en vaak federalistisch geïnspireerde ideeën. In 1984 stemde het Europees Parlement met een grote meerderheid voor een Ontwerp-Grondwet van Europese Unie. Deze tekst was grotendeels schatplichtig aan de besprekingen binnen de Crocodile Club, een klein groepje Europarlementsleden onder leiding van Altiero Spinelli.

- Niet alleen binnen het Europees Parlement maar ook bij allerlei statelijke en niet-statale actoren zien we een toenemende mobilisatie op EU-niveau. Hiermee groeien ook de mogelijkheden voor **politisering en socialisering**. Economische lobbygroepen zoals de *European Round Table of Industrialists*, die al vóór Delors pleitten voor een interne markt, organiseren zich rond de Europese Commissie. Belangrijke bedrijven zoals Philips, Volvo, Siemens, Olivetti en Fiat anticiperen op de interne markt via Europese fusies en *joint ventures* en zetten zo een *self-fulfilling prophecy* in werking. Ook actoren die minder enthousiast zijn over Europa richten zich op de plaats waar de actie plaatsvindt: Brussel. Via procedures voor het Hof van Justitie en via vertegenwoordigers in het Europees Parlement proberen ze hun visie door te drukken. De uitbreiding van de Europese actieradius betekent dat ook deelstaten en andere departementen dan Buitenlandse Zaken betrokken worden bij het besluitvormingsproces in de EU. Niet alleen ministers en diplomaten maar ook technische experts in diverse domeinen worden zo gesocialiseerd in het Europese verhaal.

Inhoudelijk is er niet zoveel nieuws onder de zon. De benaming ‘neo-neofunctionalisme’, die sommige referentiewerken hanteren, wijst al op de geringe inspiratie. Artikelen onder deze noemer geven vaak een theoretisch geïnformeerde beschrijving van de nieuwe dynamiek in Europa. Vaak is de analyse toegespitst op één **casus**, zoals Europees sportbeleid (Parrish 2003),

gezondheidsbeleid (Greer 2006), justitie en binnenlandse zaken (MacMillan 2006), handelsbeleid (Niemann 2006), of sociaal beleid en arbeidsmarktbeleid (Jensen 2000), zonder de pretentie om de Europese integratiedynamiek in haar geheel te verklaren. De auteurs erkennen dat nationale lidstaten desondanks een sturende rol blijven spelen en wagen zich niet aan voorspellingen over een Europese politieke gemeenschap waarin de nationale lidstaten geleidelijk aan overbodig zouden worden.

Doorheen deze analyses wordt het neofunctionalisme wel aangepast en verfijnd. Zo ontwikkelde Niemann (1998) het concept **geïnduceerde spillover** of exogene *spillover* om de impact van de internationale omgeving op de Europese integratie te duiden. Toen de G7 in 1989 geconfronteerd werden met de noodzaak aan internationale bijstand voor de Centraal- en Oost-Europese landen die zich losgescheurd hadden van de Sovjet-Unie, ontstond de verwachting dat de Europese Unie hierin een hoofdrol zou spelen. Ook al had de Commissie geen enkele bevoegdheid op dit domein, toch leidde de geografische nabijheid van deze landen en de dynamiek van het interne integratieproces ertoe dat iedereen in de richting van de Commissie keek. Hieruit ontstond het programma PHARE, aanvankelijk beperkt tot Polen en Hongarije maar al snel uitgebreid tot een massaal hulpfonds voor alle Centraal- en Oost-Europese landen die wilden toetreden tot de Europese Unie. De Commissie verwierf hierbij een belangrijke budgettaire verantwoordelijkheid en een krachtig middel om binnenlands-politieke hervormingen in de naburige landen vorm te geven (Niemann 1998: 434). Het gebeurt wel vaker dat de internationale gemeenschap een duidelijk EU-standpunt vanuit de Europese Commissie verwacht, ook in domeinen waarvoor deze strikt gezien niet bevoegd is. De Commissie speelt hier handig op in en versterkt hiermee haar interne machtspositie in het Europese besluitvormingsproces. Op de VN-top in Monterrey (2001) slaagde de Commissie erin om de Europese regeringsleiders op één lijn te krijgen voor verregaande afspraken rond ontwikkelingshulp. Andere VN-leden en ngo's hadden ook consequent aangedrongen op een leidende rol voor Europa. Deze geïnduceerde vraag naar een ambitieus 'Europees' standpunt hing samen met de hoop dat de EU een alternatief zou bieden voor de positie van de Verenigde Staten. Nadat de Commissie een Europees standpunt had vertolkt op de internationale scène, kon ze een centrale rol spelen in de opvolging en implementatie van de Europese engagementen (Orbie 2003). In het internationaal klimaatbeleid doet zich iets gelijkaardigs voor. De Commissie kon zich een leidersrol aanmeten, onder meer omdat de internationale gemeenschap hierop aandrong en omdat de Commissie haar rol als supranationale *policy entrepreneur* handig speelde, ook al zijn diverse aspecten van het klimaatbeleid een bevoegdheid die gedeeld wordt met de lidstaten. Tegelijk versterkte de Commissie haar rol in de intra-Europese betrokkenheid inzake milieubeleid (cf. Grubb en Gupta 2000).

70 | De nieuwe generatie neofunctionalisten houdt duidelijk meer rekening met de **internationale context**. In hun uitgebreide analyse van het internemarktproject

benadrukken Sandholtz en Zysman (1989) dat de globale context een noodzakelijke voorwaarde is voor Europese integratie. Ze wijzen in het bijzonder op de economische machtsverhoudingen die verschuiven, door het relatieve machtsverlies van de Verenigde Staten en de opkomst van Japan, en op de algemene perceptie hiervan. Ook de herevaluatie van de Europees-Amerikaanse veiligheidsrelatie op het einde van de Koude Oorlog speelt een rol in de nieuwe Europese dynamiek. Sandholtz en Zysman benadrukken echter dat deze wijzigingen op het internationale toneel niet volstaan om het internemarktproject te verklaren. Er waren ook andere manieren om hierop te reageren: regeringen konden nog altijd de nationale kaart trekken of zich aansluiten bij het leiderschap van Japan in plaats van dat van de Verenigde Staten. Dat de nieuwe situatie tot meer Europa leidde heeft te maken met het leiderschap van de Commissie, met de impact van het bedrijfsleven en met ideologische verschuivingen binnen de lidstaten.

Dit **ideologische** aspect wordt ook meer benadrukt dan in het vroege neofunctionalisme, dat van een *end of ideology*-these leek uit te gaan en de sociaaleconomische links-rechtsbreuklijn volledig ondergeschikt maakte aan de centrale integratievraag. Sandholtz en Zysman herinneren eraan dat Europese lidstaten in de jaren 1960 en 1970 nationale economische recepten toegepast hadden op sectoren als transport, wetenschap en technologie. Dat deze nationale strategie algemeen als een mislukking beschouwd werd, maakte de Europese piste meer aantrekkelijk. Verder wijzen de auteurs op de opkomst van het neoliberalisme bij de Europese regeringen. Marktgeoriënteerde opties boden een alternatief voor de traditionele ideeën van de linkerzijde. Hier kunnen we wijzen op het beleid van de Britse Premier Margaret Thatcher nadat de conservatieven aan de macht kwamen in 1979, maar ook op de U-turn van de Franse President François Mitterrand die in 1983 radicaal het roer omgooide en een centrum-rechtse koers ging varen.

Meer algemeen blijkt de **ideationele** dimensie – niet alleen de rol van ideologie maar ook het belang van identiteiten, socialisering, leerprocessen enzovoort – meer uitgewerkt in de nieuwe neofunctionalistische literatuur. Hoewel neofunctionalisten altijd al aandacht besteedden aan elitesocialisering en aan de verschuiving van loyaliteiten naar het EU-niveau, zullen zij het ideationele aspect nog meer benadrukken en breder opentrekken. Zoals gezegd beklemtonen ze bijvoorbeeld de impact van kleine expertengroepen, zogenaamde *epistemic communities*, in het besluitvormingsproces (hoofdstuk 2). Arne Niemann lanceerde het concept ‘sociale *spillover*’ om te wijzen op de europeaniseringseffecten ten gevolge van sociale interactie en communicatie. Meer dan de oude neofunctionalisten benadrukt hij de kwaliteit van socialisering (niet enkel de kwantiteit van de interactie), de reflexiviteit van sociaal leren (‘oprechte’ endogene verandering van preferenties, niet zomaar omwille van belangen of door externe incentives) en het fenomeen van communicatieve actie (geen kosten-batenanalyse maar een gezamenlijke zoektocht naar de beste oplossing).

Hiermee komen de supranationaal-institutionalisten ook al meer in de buurt van de sociaal-constructivistische stroming (hoofdstuk 6). Toch gaat het nog altijd om een ‘softe’ of ‘mainstream’ constructivistische aanpak: uitgangspunt blijft dat actoren rationeel handelen uit eigenbelang, maar de mogelijkheid van sociaal leren en overtuigen, waarbij actoren misschien zelfs hun preferenties aanpassen, wordt opengelaten (Niemann 2006).

Een andere nieuwigheid vinden we in Jensens analyse van het Europees sociaal beleid. Jensen (2000) introduceert hier de **‘institutionele’ of ‘legalistische’ spillover**. De voorbije twintig jaar verkeerde de Unie in een continu proces van verdragsherzieningen. In de opeenvolgende onderhandelingen over Europese verdragen is een soort norm ontstaan die bepaalt dat de ‘algemene regel’ in het meest gevorderde stadium van integratie gekopieerd wordt naar de andere beleidsdomeinen. Zo is de stemming bij gekwalificeerde meerderheid, die in het Verdrag van Rome nog een verregaande uitzondering was, geëvolueerd naar de standaardprocedure in de meeste domeinen. Iets gelijkaardigs deed zich voor met het asiel- en migratiebeleid. Deze nieuwe thema’s kregen in het Verdrag van Maastricht een apart statuut onder de derde pijler, zodat de rol van Europa beperkt bleef, maar met het Verdrag van Amsterdam worden ze opgenomen in het als ‘normaal’ beschouwde besluitvormingssysteem van de eerste pijler. Besluitvorming inzake asiel en migratie vereist nog altijd unanimiteit in de Raad, maar volgens de logica van de institutionele *spillover* zal dat veranderen. Een gelijkaardig aanzuigeffect naar de meest integratiebevorderende methode deed zich voor met de medebeslissingsprocedure. Aanvankelijk was deze wetgevingsprocedure met een uitgebreide rol voor het Europees Parlement een uitzondering in het EU-systeem. Na diverse verdragsherzieningen is de minder verregaande instemmingsprocedure steeds minder gebruikelijk geworden ten voordele van de medebeslissing.

Het Hof van Justitie: een miskende held

De nieuwe neofunctionalistische stroming bestudeert niet alleen de inhoud en de evolutie van de Europese verdragsbepalingen op zich maar ook de interpretatie ervan door het Hof van Justitie. In 1993 leverden Burley en Mattli met het artikel ‘Europe before the Court: a Political Theory of Legal Integration’ een vernieuwende bijdrage tot het neofunctionalisme. Ze stellen dat neofunctionalisten te veel focussen op de politieke dimensie en de rol van de Europese Commissie, terwijl ze de ingrijpende integratie op juridisch vlak via uitspraken van het Hof van Justitie over het hoofd zien:

“the legal integration of the Community corresponds remarkably closely to the original neofunctionalist model developed by Ernst Haas in the late 1950s. By legal integration, our dependent variable, we mean the gradual penetration of EC law into the domestic law of its member states. ... We find that the independent variables posited by

neofunctionalist theory provide a convincing and parsimonious explanation of legal integration.”

De juridische integratie gaat verder dan de onderhandelaars van het Verdrag van Rome voorzien hadden. Doorheen de tijd werden verdragsbepalingen uit 1957 immers toegepast op nieuwe domeinen en problemen die rezen naarmate de Europese integratie evolueerde. Maar Burley en Mattli benadrukken dat dit geen verhaal is van automatische *spillovers*. Als *policy entrepreneur* speelt het Europees Hof van Justitie een actieve rol in het cultiveren van *spillovers* op juridisch vlak. De rechtspraak van het Hof biedt vaak een brede lezing van de artikelen uit het Verdrag van Rome, zodat de actieradius van de Unie geleidelijk aan toeneemt. Via diverse uitspraken over ogenschijnlijk technische en weinig belangrijke cases, slaagde het Hof dus in een *upgrading of the common interest* naar het EU-niveau. Het Hof deinsde ook niet terug voor teleologische interpretaties, waarbij niet enkel verwezen werd naar de artikels uit het Verdrag maar ook naar retorische concepten inzake gelijkheid, solidariteit enzovoort.

Een baanbrekende evolutie was de ontwikkeling van de doctrine van **directe werking en suprematie** in 1963, waardoor individuen zich in hun geschil met de staat of met een ander individu voor een nationale rechter kunnen beroepen op Europese verdragsbepalingen of verordeningen. Nationale rechtbanken kunnen een prejudiciële vraag stellen aan het Europees Hof van Justitie en kunnen nationale wetgeving interpreteren in het licht van het Europees recht. Hoewel deze doctrine voornamelijk van toepassing is op economisch recht, zien we *spillovers* naar andere thema's waarover het Hof zich uitspreekt: gezondheid en veiligheid op het werk, sociaal welzijn, onderwijs en zelfs politieke rechten.

Belangrijk is dat zo ook subnationale actoren (bijvoorbeeld advocaten, rechters en professoren) een rol krijgen in de ontwikkeling van het Europees recht. Ze doen een beroep op het Hof van Justitie, niet omdat dit de nieuwe belofte is van het Europese project maar uit eigenbelang. Voor individuen, lobbygroepen en hun advocaten biedt de brede interpretatie van het EU-Verdrag nieuwe mogelijkheden om hun gelijk te halen, ook in nationale geschillen. Ook voor nationale rechters, zeker zij voor rechters die zetelen in de lagere rechtbanken, is het interessant om het Hof in hun rechtspraak te betrekken via prejudiciële vragen. Op die manier kunnen ze het gezag van de hogere rechtsinstanties in eigen land passeren. Professoren zien in de ontwikkeling van het Europees recht nieuwe publicatiemogelijkheden, kunnen soms deeltijds voor het Europees Hof van Justitie werken en worden misschien ooit wel rechter of advocaat-generaal in Luxemburg.

De supranationale instellingen op EU-niveau en de subnationale actoren vormen dus een objectief bondgenootschap, bijeengehouden door de lijm van het eigenbelang, waarmee ze de macht van de nationale wetgever inperken.

Hierbij maken ze ook handig gebruik van het beeld van het Europees Hof van Justitie als *underdog*, die samen met de burger en de lagere rechtbanken ten strijde trekt tegen de bureaucratieën van de staat. Gaandeweg verwacht men steeds meer van het Hof van Justitie, dat in toenemende mate gezien wordt als de objectieve garantie voor de overwinning van de rechtslogica boven de machtslogica in Europa.

Dit apolitieke imago maakt het gemakkelijker voor het Hof van Justitie om een integratiebevorderende rol te spelen. Via zijn rechtspraak kan het juridische *spillovers* cultiveren, precies omdat deze rechtspraak de politieke arena overstijgt en gezien wordt als de objectieve vrijwaring van het Europees belang. Dat mag dan fictie zijn, het is belangrijk dat de schijn hooggehouden wordt. Burley en Mattli benadrukken dat het Hof de politieke integratie actief kan stimuleren, omdat die verborgen zit achter een juridisch masker: “Law functions as a mask for politics, precisely the role neofunctionalists originally forecast for economists”. De Europese politieke integratie komt er dus niet alleen via het achterpoortje van technisch-economische samenwerking, en dankzij de Europese Commissie, zoals de neofunctionalisten verwacht hadden. Door de technisch-juridische rechtspraak van het Hof van Justitie begint het politieke Europa vorm te krijgen.

Deze redenering toont echter ook de limieten van politieke integratie via juridische weg. Wanneer het Hof van Justitie bijzonder ambitieuze of opzienbarende arresten velt, die de bestaande machtsverhoudingen grondig aantasten, kan verwacht worden dat deze gecontesteerd zullen worden in de politieke arena. Het Hof dreigt dan ook zijn schijn van objectiviteit te verliezen, wat de belangrijkste reden is waarom het bijna ‘stiekem’ integratiebevorderend kan werken. Het Hof kan een politieke rol spelen omdat het als niet-politiek gepercipieerd wordt. Het kan echter niet zomaar een eigen activistische politieke agenda nastreven, die fundamenteel betwist wordt door de lidstaten, zonder zijn eigen legitimiteit te ondergraven. *Rational choice* institutionalistische auteurs (zie 4.3 en 5.1) trekken deze redenering radicaal door en beschouwen het Hof eerder als een gezant van de lidstaten dan als een autonome politieke actor. Anderen scharen zich in essentie achter de analyse van Burley en Mattli, maar wijzen erop dat het Hof zijn integratiebevorderende rol moeilijker kan spelen na het Verdrag van Maastricht, omdat Europese thema’s meer gepolitiseerd worden en spanningen tussen het EU- en het lidstaatsniveau duidelijker aan de oppervlakte komen (*cf* Weiler 1993).

► Juridische integratie achter de eurosclerose

Hoewel de jaren 1970 bekendstaan als een periode van eurosclerose – wat zich ook uitte in het zieltogende neofunctionalisme – strookt veel rechtspraak die het Hof in dit decennium produceerde met de these van Burley en Mattli. Terwijl lidstaten

de nationale kaart trokken en de Europese Commissie op zichzelf terugplooiden, werkte het Europees Hof van Justitie in alle stilte verder aan de Europese integratie. In 1963 had het arrest *Van Gend en Loos* al het principe van rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht in de lidstaten gevestigd (zie ook Dehullu 2009). In 1979 kwam er het fameuze **Cassis de Dijon-arrest**, een ogenschijnlijk technische kwestie die echter aanzienlijke consequenties had voor de verdere integratie van de Europese markten. Hiermee vestigde het Hof het principe van ‘wederzijdse erkenning’, dat kort samengevat betekent dat EU-lidstaten elkaars productnormen moeten erkennen. Concreet mocht Duitsland de Franse cassis niet weren met het argument dat die niet voldeed aan de Duitse voorwaarden voor alcoholconsumptie, zolang de cassis beantwoordde aan de Franse wetgeving. Het Hof beriep zich hierbij op de passages over verdoken protectionisme in het Verdrag van Rome. Het cassis-arrest impliceert dat EU-lidstaten elk hun eigen productnormen kunnen uitwerken maar bij onderlinge handel elkaars regelgeving moeten respecteren. Hiermee werd een basisprincipe van het internemarktprogramma van de tweede helft van de jaren 1980 gevestigd. Dankzij het principe van wederzijdse erkenning konden Europese lidstaten een interne markt uitbouwen zonder hun regelgeving te moeten harmoniseren op Europees niveau. Een aantal uitspraken in de jaren 1970 versterkten het optreden van de EEG in de wereld. Het **ERTA-arrest** (1971) ontwikkelde de doctrine van het parallelisme tussen interne en externe bevoegdheden. Daarmee werd de EEG bevoegd om internationale onderhandelingen te voeren over een bepaald thema, ook wanneer het Verdrag dit niet expliciet voorziet, zolang dit thema ook intern tot het bevoegdhedenpakket van de Gemeenschap behoort (in dit geval ging over transport, meer bepaald over *European Road Transport Agreement*). In 1978 ontstond een nieuw conflict over de internationale bevoegdheden van Europa naar aanleiding van het Rubberakkoord. De Commissie argumenteerde dat zij internationaal kon optreden namens de EEG, aangezien ze volgens het Verdrag van Rome bevoegd was voor het handelsbeleid. De Raad daarentegen stelde dat de lidstaten bevoegd waren, omdat het Rubberakkoord ontwikkelingsdoelstellingen nastreefde, ook al werden hiervoor de instrumenten van het handelsbeleid gebruikt. Ontwikkeling was toen nog een nationale bevoegdheid. In *Opinie 1/78* volgde het Hof grotendeels de brede interpretatie van de Commissie. Zo kon de EEG een ontwikkelingsbeleid voeren via een achterpoortje – namelijk via de instrumenten van de handelspolitiek. Ook hier blijkt een soort perceptieparadox te bestaan: dankzij de geringe duidelijkheid van het Hof en zijn arresten voor de publieke opinie – uitspraken over chemicaliën, rubber en transport leveren niet meteen verhitte debatten op – kon het Hof gemakkelijker zijn integratiebevorderende (volgens sommigen zelfs een constitutionele) rol spelen. Toch kwamen andere theoretici, op basis van deze en andere arresten, tot tegenovergestelde conclusies (zie 5.1).

4.2 Het neofederalisme en de staat van Europa

Ook het federalisme krijgt een nieuwe adem in de jaren 1980. In de politiek-maatschappelijke sfeer stijgt het enthousiasme voor een federale Europese constructie. Zo verenigden enkele Europarlementsleden zich in 1980 in de

Crocodile Group, met onder meer Altiero Spinelli, om na te denken over een federaal Europa. Hieruit ontstond een Ontwerp-Grondwet voor Europa die in 1984 door het Parlement goedgekeurd werd. Verschillende toppolitici – zoals de Duitse Bondskanselier Helmut Kohl, de Franse President François Mitterand en uiteraard Commissievoorzitter Jacques Delors (zie *infra*) – toonden zich enthousiaste, zij het ook pragmatische, voorstanders van een federaal Europa.

Maar ook op politiek-wetenschappelijk gebied vond het federalisme zichzelf opnieuw uit. Dit is een opvallend verschil met de jaren 1940 en 1950, toen het federalisme meer een politiek project was dan een integratietheorie (zie 1.1). John Pinder (1986) droeg bij tot deze evolutie met zijn artikel/boek over *European Community and Nation-State: A Case for Neofederalism?* Zoals de oude federalisten schiet hij met scherp op de Methode-Monnet en op de neofunctionalistische theorievorming. Hij beschrijft het ideaalbeeld van een Europese federale superstaat maar uit kritiek op vroegere federalistische analyses die te veel de nadruk legden op mooie doelstellingen maar te weinig aandacht hadden voor het federaliseringsproces zelf. In plaats van te veronderstellen dat het federale Europa met één pennentrek gerealiseerd kan worden, moeten onderzoekers meer nadenken over de voorwaarden waaronder een federaal Europa kan ontstaan. Hij verwoordt dit als volgt:

“The tendency to identify federalism with a great leap to a federation with military and coercive power inhibits practical thought about the prospects for taking further steps in a federal direction, whether in the form of a system of majority voting to complete the internal market, developing the EMS in the direction of monetary union, an increase in the powers of the European Parliament, or a package of such reforms that could deserve to be called European Union. Such thought would be helped by *systematic study* of the specific steps that could be taken and of the conditions that *favour or impede* them.”

Pinders nadruk op het procesmatige komt overeen met het neofunctionalisme, maar zonder de doelstelling van een federaal Europa uit het oog te verliezen en met meer aandacht voor de democratische aspecten van dit verhaal.

Intussen is het neofederalisme een volwaardig domein geworden binnen de EU-studies. In 2005 besteedde de *Journal of European Public Policy* hieraan een volledig themanummer. Hierin stelde Alexander Treschel (2005) zich de vraag waarom een federaal Europa zo moeilijk haalbaar is. Zijn analyse moet gekaderd worden binnen de moeizame aanvaarding van de Europese Grondwet in die periode. Intussen is die tekst in de prullenbak beland maar grotendeels gerecycleerd met het Verdrag van Lissabon (het Hervormingsverdrag, 2007), dat op zijn beurt een moeilijk ratificatieproces doormaakt. De auteur identificeert drie verklaringen voor wat hij het ‘federalistische deficit’ van de Europese Unie noemt.

Ten eerste is het aantal *veto players* toegenomen door de diverse uitbreidingen van de Unie. Meer actoren betekent dat het moeilijker is om overeenstemming

te vinden, zeker omdat de heterogeniteit van de preferenties toegenomen is. De belangen en waarden van de nieuwe lidstaten kunnen niet zomaar herleid worden tot de preferenties van de oude lidstaten, wat de besluitvorming moeilijker maakt. In veel domeinen wordt met gekwalificeerde meerderheid gestemd, maar dat geldt niet voor verdragsherzieningen waarvoor unanimiteit de norm is. Deze redenering komt overeen met de realistische en intergouvernementalistische benaderingen (zie 4.3).

Een tweede factor is dat de Europese verdragen bijzonder gedetailleerde teksten zijn. Comparatief onderzoek met 'andere' federale staten leert dat daarvoor vaak aanpassingen nodig zijn, maar door de unanimiteitsregel is dat in de EU bijzonder moeilijk. Federale landen met een kortere Grondwet moeten die zelden herzien, onder meer omdat interpretatieproblemen ten gevolge van nieuwe evoluties via de rechtspraak aangepakt worden. Bijvoorbeeld: de Amerikaanse Grondwet telt 15 keer minder woorden dan de Europese tegenhanger ervan en is doorheen de jaren ook zelden aangepast. De Grondwet van de Duitse en Zwitserse federale staten is sinds de Tweede Wereldoorlog een vijftig keer aangepast, al is de tekst nog altijd drie keer korter dan de Europese Grondwet.

De problematiek van verdragsherzieningen volgens de unanimiteitsregel kan, zelfs in een meer heterogene EU, nog opgelost worden via onderhandelingen op het niveau van de Europese topbijeenkomsten. De Europese diplomaten en regeringsleiders slagen er meestal in, desnoods met een koehandel, om een compromis te creëren. De derde factor in Treschels model verklaart echter waarom het vandaag moeilijker is om meningsverschillen op Europees topniveau via *package deals* te bezweren. Er bestaat namelijk een nieuwe tendens om nationale referenda te organiseren over nieuwe Europese verdragen. Zelfs wanneer de EU-hoofdsteden een consensus bereiken over nieuwe stappen in de Europese integratie, bestaat dus de kans dat ze teruggefloten worden door hun eigen bevolking. Een bijkomend probleem is dat een kleine meerderheid in minimum één land het hele integratieproject kan hypothekeren.

Treschel omschrijft deze situatie als een *joint popular decision trap*. Fritz Scharpfs concept van *joint decision trap* suggereert dat de Europese integratie in het *status quo* blijft steken door de institutionele architectuur van de EU: enerzijds kunnen EU-lidstaten niet anders dan samenwerken met andere lidstaten om een bepaald politiek probleem aan te pakken, aangezien veel zaken tot de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap behoren; maar anderzijds blijkt het moeilijk om Europese wetgeving goedgekeurd te krijgen, zeker in domeinen waarvoor unanimiteit geldt (zie 5.3). Met zijn *joint popular decision trap* voegt Treschel hier nog een element aan toe, namelijk dat zelfs felbevochten compromissen op het niveau van de Europese staatshoofden en regeringsleiders gemakkelijk verworpen kunnen worden indien de neen-stemmers het halen bij een nationaal referendum.

De verwerping van het Lissabon-Verdrag in het Ierse referendum (2008) illustreert dit scenario. In de hoop een nieuwe afwijzing te vermijden deden de Europese staatshoofden en regeringsleiders enkele speciale toegevingen aan Ierland. De nabije toekomst zal uitwijzen in welke mate deze ‘besluitvormingsval’ effectief overstegen kan worden door dit soort concessies op topniveau. In ieder geval is duidelijk dat de vooruitzichten voor een federaal Europa, door het samenspel van de drie factoren die Treschel uitwerkt, niet echt rooskleurig zijn.

Andere academici betogen echter dat de Europese Unie nu al een federalistische politieke constructie is (bijvoorbeeld Auer 2005). Deze neofederalisten onderzoeken niet zozeer het totstandkomingproces van een eventuele Europese federatie maar vertrekken vanuit de idee dat Europa al een soort federatie is. Elke federale staat heeft zijn eigenaardigheden en dat geldt ook voor de EU. Toch kan de Unie ook zonder Grondwet beschouwd worden als een ietwat ontraditionele federatie (cf. Dosenrode 2007). De politiek-wetenschappelijke uitdaging is dan niet om de mogelijkheden en obstakels voor een federaal Europa te duiden maar wel om het federalisme van de EU te analyseren in vergelijking met dat van ‘andere’ federale staten. Zoals Treschel de Europese Grondwet vergeleek met die van de Verenigde Staten, Duitsland en Zwitserland, wagen ook neofederalisten zich vaak aan comparatieve studies met andere landen. In een van de standaardreferenties naar het neofederalisme pleit Murray Forsyth ervoor de EU te vergelijken met andere multinationale federalistische staten zoals Spanje, India en België (Forsyth 1996).

Deze aanpak leunt dan ook aan bij de **comparativistische** school (zie 7.1), die stelt dat de EU niet zo uniek is dat de klassieke politicologische theorieën nutteloos zouden geworden zijn. De politieke wetenschappen kennen een rijke traditie inzake federalismestudies, waarin de EU één interessante casus is. Meer specifiek wordt het Europese politieke systeem soms omschreven als ‘regulatorisch federalisme’. De EU heeft niet alle kenmerken van een federale constructie, maar wel als het gaat over regulatorische kwesties. De reikwijdte van ‘normale’ federale staten is veel groter en behelst ook een herverdelend beleid. Het fiscaal federalisme in de EU is nauwelijks ontwikkeld. In tegenstelling tot federale landen als Duitsland of Zwitserland kan de EU zelf geen belastingen innen en is haar budget uiterst beperkt (Kelemen 2004; zie ook 7.3).

► Het federalistische project van Jacques Delors

Net zoals Jean Monnet in de jaren 1950, toonde Jacques Delors zich een pragmatisch voorstander van een federaal Europa. Hij was Commissievoorzitter tussen 1985 en 1995 maar zetelde voordien in het Europees Parlement, waar hij bevriend raakte met Altiero Spinelli. De Brugge-speech die Delors hield in 1989 (zie Nelsen en Stubb 2003: 55-64) was eigenlijk een reactie op Thatchers eurosceptische exposé van het jaar daarvoor. Zoals de naoorlogse federalisten betoogde de Fransman

herhaaldelijk dat een historisch moment in de geschiedenis was aangebroken: door de veranderingen in Oost-Europa en de economische globalisering kon een grote sprong voorwaarts in de Europese integratie gemaakt worden. Hij legde een expliciete link tussen de vrede op het Europese continent en het Europese integratieproject – het alternatief was de terugkeer naar het nationalisme. Delors toonde zich een groot voorstander van een Europese muntunie, die een logisch gevolg zou zijn van de interne markt maar ook een belangrijke etappe op de weg naar een politiek Europa. Hij formuleerde ook voorstellen voor een sociaal Europa. Toch was dit geen blauwdruk van het hamiltoniaanse federalistische project. Delors stelde dat het Europese project legitiem moest zijn maar legde veel meer de nadruk op de noodzakelijke effectiviteit van de Europese Commissie. Van volksraadplegingen was geen sprake. De Commissievoorzitter maakte duidelijk dat een vergelijking met de Verenigde Staten van Amerika niet opportuun was. Hij verwees regelmatig naar het subsidiariteitsprincipe, dat een zekere autonomie voor de lidstaten moest garanderen. Samen met vele andere elementen uit zijn Brugge-speech, zou het subsidiariteitsbeginsel enkele jaren later opgenomen worden in het Verdrag van Maastricht. Toch wijzen realistische auteurs erop dat Delors enkel de belangen van de (grote) lidstaten kan dienen (zie 4.3).

4.3 De realistische *comeback* en het liberaal-intergouvernementalisme

De Europese uitdaging voor het realisme

Realistische auteurs zoals Kenneth Waltz (1979) bleven lange tijd weinig geïnteresseerd in de Europese integratie. Zij focusten hun onderzoeksagenda vooral op het gedrag van staten en op interstatelijke conflicten in de anarchistische internationale arena. De Europese Gemeenschap werd beschouwd als een beperkte en atypische vorm van samenwerking, die enkel mogelijk was dankzij de hegemonie van de Verenigde Staten (die de veiligheid van Europa garandeerden) in de context van de Koude Oorlog (blokvorming tegen de Sovjet-Unie). Het Europese project werd dan ook gezien als een tijdelijk fenomeen dat zou blijven duren zolang deze specifieke veiligheidssituatie bleef gelden. Vanuit die logica voorspelde John Mearsheimer nota bene in 1990 dat de Europese Gemeenschap zou uiteenvallen na het verdwijnen van de Sovjet-Unie en bij het einde van de Koude Oorlog.

Het omgekeerde gebeurde. Het einde van de Koude Oorlog en de ontbinding van de Sovjet-Unie vielen samen met een ongeziene sprong voorwaarts in de Europese integratie. Het Europese internemarktproject en het Verdrag van Maastricht vormden een formidabele uitdaging voor de realistische school. Vanuit haar theoretische kaders kon ze geen adequate verklaring bieden voor de nieuwe evoluties op het Europese continent. Na een reflectieperiode erkende men dat de neorealistische premissen en het intergouvernementalistische model à la Hoffmann tekortschoten om de staat van de EU te verklaren.

Dat verregaande Europese integratie in bepaalde domeinen en onder bepaalde omstandigheden mogelijk was, werd niet langer betwist. Maar de analyse van de domeinen die lidstaten naar het Europese niveau overhevelen en van de omstandigheden waarin dat gebeurt, toont nog altijd een onmiskenbare realistische inslag.

Joseph Grieco nam als één van de eersten de koe bij de horens in zijn onderzoek naar de Europese Monetaire Unie. Hoe kan het realisme zo'n verregaande bevoegdheidsafstand – de munt als hart van de nationale soevereiniteit – naar het EU-niveau verklaren? Waarom dragen de lidstaten hun monetaire beleidsinstrumenten over aan een onafhankelijke Europese Centrale Bank? En waarom gaat de versterking van Duitsland gepaard met *bandwagoning* van landen als Frankrijk en Italië en niet met *balancing* zoals het realisme voorspelde? Met andere woorden: waarom sloten de Europese lidstaten zich aan bij het Duitse model in plaats van een tegenwicht te bieden? Grieco benadrukt dat de antwoorden op deze vragen ernstige consequenties hebben voor de realistische theorievorming. Hij maakt brandhout van verschillende neorealistische hypothesen voor het ontstaan van de euro: ofwel geef je toe dat staten niet rationeel zijn, maar dan verwerp je een basisveronderstelling van het realisme; ofwel erken je dat de oprichting van sterke internationale instellingen een rationele keuze kan zijn van staten, maar dan moet het realisme verder verfijnd worden.

Grieco kiest voor de tweede optie en lanceert de *voice opportunities*-these. Staten die minder invloedrijk zijn proberen hun belangen te vrijwaren door samen te werken met andere staten. Via de oprichting van internationale instellingen kunnen ze nog altijd hun stem laten horen en de macht van de sterkste staten afzwakken.

“If states share a common interest and undertake negotiations on rules constituting a collaborative arrangement, then the weaker but still influential partners will seek to ensure that the rules so constructed will provide sufficient opportunities for them to voice their concerns and interests and thereby prevent or at least ameliorate their domination by stronger partners.”

Deze these werpt een licht op de monetaire integratie in de EU, maar verklaart niet waarom gekozen werd voor een restrictieve Europese monetaire politiek met inflatiebestrijding als voornaamste doelstelling. Grieco's geopolitieke invalshoek maakt duidelijk waarom lidstaten gingen samenwerken op EU-niveau, maar om de inhoud van de overeenkomst te verklaren zijn meer economisch geïnspireerde theorieën nodig. Auteurs als Alan Milward en Andrew Moravcsik zouden deze vraag beantwoorden vanuit een neorealistisch perspectief.

Als economisch historicus herschrijft Alan Milward de geschiedenis van de Europese integratie. Hij sluit zich aan bij het neorealistische denken, in die zin dat hij de macht van de lidstaten in het Europese project benadrukt. Hij levert

felle kritiek op de gangbare visie dat de Europese integratie de macht van de lidstaten zou verminderen. In tegenstelling tot wat federalisten, neofunctionalisten en intergouvernementalisten veronderstellen (maar in overeenstemming met het transactionalisme, zie 1.3) stelt Milward dat een toenemende macht van Europa niet gepaard gaat met machtsverlies voor de lidstaten: als je het totaalbeeld bekijkt, zie je dat beide niveaus nauw op elkaar afgestemd zijn en dat de Europese integratie tot een *positive sum game* eerder dan tot een *zero sum game* leidt. Het is *dankzij* de overdracht van bevoegdheden naar Europa dat nationale staten hun macht herwonnen hebben. Dit is de centrale these van Milwards boek over *The European Rescue of the Nation-state* (voor het eerst gepubliceerd in 1992).

De naoorlogse Europese integratie is dus een *integraal onderdeel* van de herrijzenis van de natiestaat. Zonder dat integratieproces zou de natiestaat niet zoveel steun krijgen van de bevolking als nu het geval is, want zonder de EEG kon de staat niet dezelfde mate van veiligheid en welvaart bieden. Door de economische crisis sinds het interbellum en de oorlogen op het Europese continent was de nationale staat heel wat van zijn pluimen kwijtgeraakt. De staat verkeerde in een legitimiteitscrisis. Na de Tweede Wereldoorlog moest de nationale staat in Europa zichzelf heruitvinden en de Europese integratie speelde hierin een belangrijke rol.

“After 1945 the European nation-state rescued itself from collapse, created a new political consensus at the basis of its legitimacy, and through changes in its response to its citizens which meant a sweeping extension of its functions and ambitions reasserted itself as the fundamental unit of political organization. The European Community only evolved as an aspect of that national reassertion and without it the reassertion might well have proved impossible. To supersede the nation-state would be to destroy the Community. To put a finite limit to the process of integration would be to weaken the nation-state, to limit its scope and to curb its power.” (Milward 2000: 3)

Dankzij de EEG stelden de Europese landen hun markten open voor elkaars producten, wat de economische groei bevorderde. Staten hadden hun markten ook unilateraal kunnen openstellen, of ze hadden een vrijhandelsakkoord kunnen afsluiten zonder dat dit gepaard ging met de oprichting van supranationale instellingen als de Commissie en het Hof van Justitie. Sterke instellingen waren echter noodzakelijk voor de geloofwaardigheid van het Europese project. Door bindende engagementen aan te gaan op EEG-niveau konden lidstaten aantonen dat het niet bij loze beloftes zou blijven. Door zich te binden aan het Europese project konden regeringen niet langer hun toevlucht nemen tot eenzijdige protectionistische maatregelen, die specifieke nationale sectoren zouden beschermen ten koste van de vrijhandel in Europa. Het is dus dankzij de supranationale instellingen dat regeringen moeilijke beslissingen kunnen nemen die op korte termijn pijnlijk zijn maar op lange termijn een gunstig effect hebben op de economie. Zo bracht de douane-unie een economische groei teweeg, waardoor de Europese lidstaten een welvaartsstaat konden uitbouwen

– opnieuw een factor die de legitimiteit van nationale regeringen vergrootte. Naast de sociaaleconomische dimensie heeft dit verhaal ook een politieke dimensie. Om de natiestaat te redden moest het Duitse probleem aangepakt worden. Opnieuw bood Europese integratie een oplossing door de integratie van West-Duitsland in een groter geheel.

Milward heeft een gelijkaardige verklaring voor de euro: lidstaten staan hun monetaire autonomie af in ruil voor prijsstabiliteit. Enkel een onafhankelijke centrale bank kan voldoende waarborgen bieden dat inflatiebestrijding voorop zal staan, zonder bemoeienis van politieke actoren die zich al te vaak door andere motieven laten leiden. Op lange termijn leidt zo'n restrictief monetair beleid tot een gezonde economie, die de legitimiteit van de lidstaten ten goede komt. EU-lidstaten geven dus macht uit handen, omdat ze rationeel beseffen dat ze er zelf beter van worden. Zo verhinderen politici zichzelf en hun opvolgers om onder druk van een lobbygroep of in de aanloop naar verkiezingen eenzijdige maatregelen te nemen. Die kunnen de politicus in kwestie op korte termijn wel een voordeel geven, maar voor het land en voor de economie is dit op lange termijn geen goede oplossing.

Vanuit een rationele afweging van (voornamelijk economische) kosten en baten beslissen staten dus om bevoegdheden af te staan aan Europa. Ze gaan enkel akkoord met Europese integratie indien die hun macht versterkt. Milward nuanceert de autonome rol van de Europese Commissie en van het Hof van Justitie, die door neofunctionalisten en commentatoren al te vaak overschat wordt.

Hoewel Milwards boek veel meer is dan een grondig en gedetailleerd onderzoek naar de economische geschiedenis van Europa, biedt de auteur geen uitgewerkt theoretisch kader voor de analyse van de Europese integratie. Hij stelt een neorealistisch geïnspireerde these voor en maakt gebruik van diverse theoretische inzichten uit de internationale politieke economie (IPE), maar gaat niet over tot het opstellen van een model voor de systematische studie van de Europese integratie. Kort nadien zal Andrew Moravcsik hieraan uitgebreid tegemoetkomen met zijn liberaal-intergouvernementalistische theorie.

Het liberaal-intergouvernementalisme

Met de theorievorming van Andrew Moravcsik heeft de neorealistische stroming eindelijk een 'grote theorie' over Europese integratie en een volwaardige uitdager voor het neofunctionalisme. Referentiewerken over EU-politiek verwijzen stevast naar Moravcsiks inzichten, die beschouwd worden als een op zichzelf staande stroming in het denken over de EU. Toch zijn er weinig auteurs die zichzelf het label 'liberaal-intergouvernementalist' geven. Het liberaal-intergouvernementalisme is paradoxaal genoeg een school zonder leerlingen en met maar één leraar (Schimmelfennig 2004).

Zoals de auteurs van de andere theorieën in dit hoofdstuk, brak Moravcsik zich aanvankelijk het hoofd over het internemarktproject. Het resultaat van zijn zoektocht naar verklaringen voor de groeiende macht van Europa publiceerde hij in 1991 in een artikel dat veel elementen bevatte van zijn latere theoretische model. Hij heeft het dan nog over het ‘**intergouvernementeel institutiona-lisme**’. Dit label duidt al aan dat hij verder bouwt op het intergouvernementa-lisme van Hoffmann maar ook oog heeft voor de oprichting van supranationale instellingen. Moravcsik gaat heftig in tegen neofunctionalistische verklaringen voor de Europese *relance*. Supranationale instellingen, lobbygroepen, het Europees Parlement... alle beweren ze dat ze het Europese project vormgegeven hebben. “When the little boy turns out well, everyone claims paternity!” – maar grondig DNA-onderzoek door Moravcsik leert dat het hele ding ontsproten is aan de preferenties van de belangrijkste lidstaten.

De fundamentele beslissing voor een Europese interne markt was al genomen voor Jacques Delors in 1985 Commissievoorzitter werd. Deze optie was al voorgesteld in het Comité-Dooge (1984), waarin persoonlijke vertegenwoordigers van de Europese regeringsleiders zetelden. Het leiderschap dat Delors kon tentoonspreiden tijdens de lancering en uitvoering van ‘Europa 1992’ is niet de oorzaak van de Europese *relance* maar eerder een symptoom. Delors werd door de Europese hoofdsteden bewust geselecteerd als Commissievoorzitter op basis van zijn onbetwiste talenten en ervaringen op basis van zijn politiek-ideologische voorkeuren die tot uiting kwamen toen hij Frans minister van financiën was (1981-1984). Hij was een van de eerste socialisten die tijdens de regering-Mitterrand pleitte voor een meer marktgericht sociaaleconomisch beleid.

Moravcsik nuanceert de impact van lobbygroepen als de *European Round Table of Industrialists*. De ERT hield zich pas vanaf 1988 echt bezig met Brussel en de interne markt. Bovendien pleitte UNICE al veel langer voor een voltooiing van de interne markt. De vraag blijft dus open waarom regeringen pas in 1985 rekening begonnen te houden met de wensen van het Europese bedrijfsleven. Het Europees Parlement speelde al helemaal geen rol: Moravcsik herinnert eraan dat de Europese Eenheidsakte mijlenver verwijderd is van de Ontwerp-Grondwet die het Parlement geschreven had en dat het EP niet aan tafel mocht zitten bij de besprekingen van het Comité-Dooge. Kleinere lidstaten zijn ook niet zo belangrijk. De Benelux-landen gaan sowieso altijd akkoord met elke verdere Europese integratie; landen als Spanje of Ierland kunnen gemakkelijk afgekocht worden via *side payments* zoals de structuurfondsen (*cf. infra*).

Indien bepaalde landen toch moeilijk blijven doen, kan aan de onderhandelingsstafel nog relatief eenvoudig een compromis bereikt worden via *linkage*. Door aan de overeenkomst nog een extra, vaak kleiner onderwerp te verbinden, worden tegenwerkende lidstaten uiteindelijk ook over de streep getrokken. Zo werd Belgisch Premier Verhofstadt in Nice gesust met de garantie dat de Eu-

ropese Raad vanaf dan in Brussel zou gehouden worden, toen hij maar bleef dwarsliggen over de herverdeling van stemmen in de Raad.

Het zijn de drie grote lidstaten die het mooie weer maken in de EU. Om de Europese integratie te verklaren, moeten de binnenlandse belangen en de Europese onderhandelingsmacht van Frankrijk, Duitsland en Groot-Brittannië geanalyseerd worden. De binnenlandse preferenties gingen bij deze drie lidstaten in dezelfde richting: ze hadden een voorkeur voor marktliberalisering (internemarktproject) en voor institutionele hervormingen (gekwalficeerde meerderheid). Deze landen waren minder enthousiast over samenwerking inzake defensie, sociale zaken en monetaire politiek, hoewel de Commissie-Delors deze samenwerking voorgesteld had. Duitsland had altijd al het Europese project gesteund en Frankrijk had sinds de U-turn van Mitterrand de Europese kaart getrokken. Bij Groot-Brittannië stelde zich wel een probleem door de koppeling van het internemarktproject (liberalisering) aan institutionele hervormingen (gekwalficeerde meerderheidsstemming). Toch ging de Britse regering akkoord, omdat Margaret “I want my money back”-Thatcher haar slag kon thuishalen tijdens de onderhandelingen over de Britse bijdrage aan het EG-budget en omdat gekwalficeerde meerderheidsstemmingen beperkt zouden blijven tot internemarktkwesties. De belangrijkste reden waarom de Britten zich achter het project schaarden was echter de angst om uitgesloten te worden uit een Frans-Duitse overeenkomst. Aangezien de Britten onder geen beding geconfronteerd wilden worden met een Frans-Duitse verdieping van de interne markt, was de onderhandelingsmacht van het Verenigd Koninkrijk relatief zwak. De Britten wilden vermijden dat ze – zoals in de jaren 1950 – aan de zijlijn zouden moeten staan en vervolgens een hoge prijs zouden moeten betalen voor toetreding tot de Europese club. Een analyse van de binnenlandse politieke preferenties van en de machtsverhoudingen tussen Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk kan deze sprong voorwaarts inzake Europese integratie dus verklaren.

Moravcsik daagt de gangbare visie uit dat Europese integratie voortvloeit uit een elitealliantie van ambtenaren en bedrijven op EU-niveau en vat zijn analyse bondig samen:

“... EC reform rested on interstate bargains between Britain, France, and Germany. An essential precondition for reform was the convergence of the economic policy prescriptions of ruling party coalitions in these countries following the election of the British Conservative party in 1979 and the reversal of French Socialist party policy in 1983. Also essential was the negotiating leverage that France and Germany gained by exploiting the threat of creating a ‘two-track’ Europe and excluding Britain from it.”

Later zal Moravcsik deze inzichten verder uitwerken en meer theoretisch stofferen. In 1993 geeft hij een uiteenzetting over de drie belangrijke etappes in zijn model (zie Figuur 2), die hij telkens toelicht vanuit een bepaalde theoretische invalshoek: de vorming van nationale preferenties (liberale theorieën), de

interstatelijke onderhandelingen (realistische theorieën), en de integratie naar Europese instellingen (delegatietheorieën). Ondanks de sterk neorealistische inslag van zijn analyse, maakt Moravcsik ook gebruik van andere rationalistische theorieën. Hij verzet zich uitdrukkelijk tegen *sui generis*-verklaringen zoals het neofunctionalisme en gaat ervan uit dat de Europese integratie verklaard kan worden aan de hand van bestaande theorieën uit de politicologie, de internationale betrekkingen en de internationale politieke economie. De toevoeging van het woord 'liberaal' wijst op de eerste fase van binnenlandse preferentievorming, waarvoor realistische auteurs vaak weinig aandacht hadden. Opvallend is ook dat inzichten uit het *rational choice*-institutionalisme (RCI) en de Internationale Politieke Economie (IPE) sterk ingebed zitten in het liberaal-intergouvernementalisme. Het geheel is een ambitieuze en alomvattende theorie van Europese integratie.

De eerste fase van **binnenlands-politieke preferentievorming** is als het ware de 'vraagzijde' van de Europese integratie. In overeenstemming met liberale theorievorming beschouwt Moravcsik de staat niet als een *black box* maar analyseert hij de machtsverhoudingen tussen de staat en de samenleving. Hij focust in het bijzonder op de cruciale rol van economische belangengroepen in de vorming van de preferenties van Frankrijk, Groot-Brittannië en Duitsland. Het gaat dan meestal om belangrijke bedrijven, maar afhankelijk van het thema en van de binnenlands-politieke machtsverhoudingen kan het ook gaan om vakbonden. De standpunten van Europese regeringen worden dus grotendeels bepaald door de belangen van economische groepen. Wanneer de economische belangen onduidelijk of verwaarloosbaar zijn, vergroot de speelruimte van de regering om een eigen standpunt te forceren. Wanneer economische belangen slechts marginaal zijn, kunnen symbolische of ideologische beweegredenen doorsijpelen in de positie van de Europese lidstaten.

Volgend citaat illustreert deze redenering. Moravcsik verwijst naar zijn analyse van de totstandkoming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (zie 3.1 over de Gaulle).

"Pressures from economic interest groups generally imposed tighter constraints on policy than did security concerns and the ideological visions of politicians and public opinion. When one factor had to give way, it tended to be geopolitics. Economic interests, moreover, determined the circumstances under which geopolitical ideology could influence policy. Only where economic interests were weak, diffuse, or indeterminate could national politicians indulge the temptation to consider geopolitical goals. Political economic interests predominated even where we would least expect them to. For example, the vital interest behind General de Gaulle's opposition to British membership in the EC, I argue, was not the pursuit of French *grandeur* but the price of French wheat." (Moravcsik 1998: 6-7)

Nadat regeringen hun standpunt bepaald hebben, kunnen ze aanschuiven aan de Europese onderhandelingstafel. Hiermee start de tweede fase van on-

derhandelingen tussen de Europese lidstaten, waarin de ‘aanbodzijde’ van Europese integratie naar boven komt. Op dit niveau tonen staten wel dat ze unitaire actoren zijn die het nationale belang verdedigen. Het liberaal-intergouvernementalisme heeft vooral aandacht voor de historische beslissingen van EU-lidstaten op het niveau van de Europese Raad. De Europese staatshoofden en regeringsleiders zullen enkel beslissen samen te werken wanneer hun preferenties convergeren. Aangezien alle lidstaten op een min of meer gelijkaardige manier onderhevig zijn aan de druk van de globalisering – de internationale sfeer speelt dus ook een belangrijke rol in Moravcsiks schema – lukt het meestal al wel om een convergentie van belangen te bereiken.

Maar uiteraard zijn er ook tegengestelde belangen die tot conflicten tussen de lidstaten leiden. Om te onderzoeken wie hier de bovenhand haalt, beroept Moravcsik zich op realistische onderhandelingstheorieën. Hij vertrekt vanuit het concept van ‘asymmetrische interdependentie’: door de internationale interdependentie zijn staten verplicht samen te werken en gezamenlijke politieke oplossingen te zoeken, *maar* die noodzaak is het hoogst bij de landen die het meest ‘onderling afhankelijk’ (interdependent) zijn. Moravcsik bekijkt die onderlinge afhankelijkheid in economische termen. Eenvoudig samengevat: staten die veel te winnen hebben bij de vrijmaking van markten staan relatief zwakker tijdens Europese onderhandelingen; staten die weinig belang hebben bij een Europese liberalisering staan relatief sterk. De eerste groep bestaat vooral uit de kleinere lidstaten, die bereid zijn veel toegevingen te doen, omdat ze veel te winnen hebben bij grotere markten. Grotere landen zijn minder afhankelijk van de internationale omgeving en kunnen een sterkere onderhandelingspositie innemen: voor hen is een akkoord immers minder noodzakelijk. Als open en exportgerichte economieën hebben België en Nederland dus meer belang bij de Europese interne markt dan Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk.

De mate van interdependentie van een bepaalde lidstaat hangt samen met de hoogte van de *cost of no agreement* en van de *cost of exclusion*. Hoe meer een staat afhankelijk is van de internationale economische omgeving, hoe meer deze staat te verliezen heeft bij mislukking of uitsluiting van een akkoord. De *cost of no agreement* is laag wanneer de waarde die een staat hecht aan het bereiken van een akkoord laag is. In dat geval beschikt de staat over veel macht, aangezien andere staten gemakkelijker tot toegevingen gedwongen kunnen worden. Een voorbeeld is de rol van Duitsland in de beslissing voor een Europese muntunie. Duitsland had niets te verliezen bij het mislukken van de onderhandelingen over de euro, omdat het al beschikte over een sterke munt en een geloofwaardig monetair beleid. De andere lidstaten hadden relatief veel te verliezen: bij een niet-akkoord op EU-niveau zouden ze terugvallen op de bestaande en weinig stabiele situatie, met een monetair beleid dat weinig vertrouwen genoot vanuit de internationale financieel-economische omgeving. Het resultaat was dat de Europese lidstaten akkoord gingen met een muntunie

en met een Europese Centrale Bank (ECB) die het spiegelbeeld vormden van de Deutschmark en van de Bundesbank. Een gelijkaardige situatie deed zich voor bij de onderhandelingen over het Verdrag van Rome. Toen bevond Frankrijk zich in een comfortabele positie, aangezien de kost van niet-ondertekening voor een groot land veel kleiner was dan voor de Benelux-landen. Aangezien niet-ondertekening van het Europese verdrag tot op het laatste moment een realistische optie was voor de Franse regering, haalde Frankrijk bijna over de hele lijn zijn slag thuis.

Ook de onderhandelingen tussen de EU en kandidaat-lidstaten volgen dit patroon. De bestaande EU-leden hebben doorgaans weinig te verliezen bij de niet-ondertekening van een uitbreidingsakkoord, terwijl toetreding vaak van cruciaal belang is voor de kandidaat-lidstaten. Dit verklaart waarom de Centraal- en Oost-Europese landen die in 2004/2007 EU-lid werden tot aandoenlijk veel toegevingen gedwongen konden worden: minder Europese subsidies dan aanvankelijk voorzien was voor landbouw en structuurfondsen, strengere regels en overgangsmaatregelen voor het vrij verkeer van personen, nieuwe regels inzake etnische minderheden (die nochtans geen EU-bevoegdheid zijn), en verregaande verificatieprocedures over dit alles. Ondanks deze talrijke concessies bleef toetreding voor de Centraal- en Oost-Europese landen aantrekkelijker dan het *status quo*. De asymmetrische interdependentie was bijzonder hoog, waardoor kandidaat-lidstaten de hoge Europese eisen grotendeels moesten slikken. Moravcsik en Vachudova (2003: 45-6) veralgemenen deze conclusie naar de voorgaande uitbreidingsgolven, namelijk met Groot-Brittannië in 1973, Griekenland in 1981, Spanje en Portugal in 1986, en Zweden, Finland en Oostenrijk in 1995:

“Bargaining demands by applicant countries for recognition of their particular circumstances were stripped away one by one until a deal was struck that disproportionately reflected the priorities of existing member states. Thus Britain in 1973, though relatively poor, ended up a large net contributor to the EU budget. Ireland, Denmark, Greece, and Spain were subsequently forced to accept agricultural arrangements not particularly well suited to their particular comparative advantages, and often involving lengthy transition periods, and no special financial benefits. In the 1990s, the enlargement to include Sweden, Finland, and Austria imposed full membership on countries that initially sought greater market access in the context of a less comprehensive commitment.”

Interessant is dat die machtsbalans na elke uitbreiding weer omslaat. Het zijn typisch de oude lidstaten – Frankrijk, Duitsland, Italië en de Benelux-landen – die verder willen gaan inzake Europese integratie. Maar wanneer zij een nieuw verdrag willen onderhandelen, worden ze geconfronteerd met pas toegetreden lidstaten die zich net ingeschakeld hebben in het EU-systeem en weigerachtig staan tegenover verdere bevoegdheidsdelegatie naar Brussel. Aangezien deze lidstaten beschikken over een vetorecht, en de *cost of no agreement* voor hen bijzonder klein is, neemt hun macht in Europa aanzienlijk toe. Meestal bete-

kent dit dat ze, in ruil voor steun aan verdere Europese integratie, bijkomende EU-fondsen kunnen losweken. Zo zijn in 1975 de regionale fondsen opgericht (omdat Labour in het Verenigd Koninkrijk de hele Europese constructie dreigde te ondermijnen), en op het einde van de jaren 1990 de structuurfondsen (Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland dreigden ermee de eenheidsmarkt en Maastricht te blokkeren). Na hun toetreding vergroten nieuwe lidstaten dus hun macht in Europa, wat geleid heeft tot aanzienlijke financiële transfers naar die landen (Moravcsik en Vachudova 2003). Maar gaat deze redenering vandaag nog op? In de debatten over de Grondwet en het Hervormingsverdrag gingen de nieuwe lidstaten niet op de rem staan om bijkomende middelen te eisen. Integendeel, de meeste waren uitgesproken voorstanders van verdere integratie. Het zijn de referenda in twee oorspronkelijke lidstaten, Nederland en Frankrijk, die het Grondwetproject de grond ingeboord hebben.

Een tweede factor die de onderhandelingssterkte van een Europese lidstaat bepaalt, en eveneens een rol speelt in het uitbreidingsverhaal, is de *cost of exclusion*. Zoals gezegd verklaart de uitsluitingskost deels waarom Groot-Brittannië akkoord ging met het internemarktprogramma, ondanks de institutionele verdieping die hiermee gepaard ging. Frankrijk en Duitsland hadden immers gedreigd met een *two-track*-Europa bij de verdieping van de interne markt. De Britten wilden vermijden opnieuw uitgesloten te worden van een verdere marktintegratie, zoals bij de ondertekening van het Verdrag van Rome. Op de Messina-Conferentie (1955) hadden de Britten voorgesteld om een intergouvernementeel georganiseerde vrijhandelszone op te richten. De zes wilden echter verder gaan dan het Britse schema, met de oprichting van een douane-unie, een landbouwbeleid en supranationale instellingen. In 1960 poogde Groot-Brittannië de uitsluitingskost te compenseren door de oprichting van een Europese Vrijhandelszone (EFTA) met Oostenrijk, Denemarken, Noorwegen, Portugal, Zweden en Zwitserland, maar de economische voordelen hiervan waren beperkt. Al in 1961 volgde de eerste Britse aanvraag voor toetreding tot de EEG.

Na de mislukking van de Europese Grondwet stelde de Belgische Premier Guy Verhofstadt in zijn boek *De Verenigde Staten van Europa* (2005) voor om de Europese integratie verder te zetten met een beperkte groep lidstaten. De oorspronkelijke zes zouden meer samenwerken op domeinen zoals defensie, technologie, justitie, veiligheid en sociaal beleid. Dit zou de *cost of exclusion* van andere lidstaten zodanig kunnen opdrijven, dat ze meer toegevingen zouden willen doen voor het Europese project. Wilden andere lidstaten de boot niet missen, dan moesten ze akkoord gaan met verdere Europese integratie. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat een beslissing tot 'versterkte samenwerking', 'gedifferentieerde samenwerking' of 'flexibele integratie' – zoals dat in het eurojargon heet – niet altijd nadelig is voor lidstaten die aan de zijlijn blijven staan. Integendeel: lidstaten die in een kern-Europa verregaande afspraken maken over bijvoorbeeld sociaal beleid, belastingpolitiek, milieuregulering of

consumentenbescherming dreigen hun competitiviteit tegenover de niet-leden te beschadigen. Moravcsik vermeldt in die context ook het Sociaal Protocol gehecht aan het Verdrag van Maastricht: de Britten ondervonden geen concurrentienadeel door hun *opt-out* tegenover Europese sociale regelgeving. Hier speelt de *cost of exclusion* dus geen rol. Hetzelfde kan gezegd worden voor de *opt-out* inzake defensie, waar andere factoren dan economische competitiviteit van tel zijn. Blijkbaar geldt de *cost of exclusion*-logica enkel voor marktbevorderende integratie. Wanneer lidstaten zich via versterkte samenwerking engageren voor een meer interventionistisch beleid, leidt dat tot een *cost of integration* voor de leden en een *benefit of exclusion* voor de anderen, althans in termen van economische competitiviteit. Deze overweging ligt in de lijn van Moravcsiks visie op de EU als een project dat hoofdzakelijk gericht is op marktbevordering. Meer regulerende of interventionistische taken behoren niet tot de kerndoelstellingen van Europa (zie 7.3).

Beslissingen op EU-niveau zijn dus resultanten van de ‘vraag’ naar en het ‘aanbod’ van integratie bij Frankrijk, Duitsland en Groot-Brittannië; of respectievelijk de preferenties van economische lobbygroepen in die landen en hun interstatelijke machtsverhoudingen. Het evenwicht tussen beide bepaalt de uitkomst van de Europese besluitvorming. Dit resultaat is typisch de kleinste gemene deler. Terwijl neofunctionalisten ervan uitgaan dat een pluralistische setting leidt tot een *upgrading of the common interest* naar EU-niveau (zie hoofdstuk 2), voorspellen intergouvernementalisten dat Europa nooit verder kan gaan dan de belangen van de belangrijkste lidstaten. Beide theorieën voorzien een verschillende rol voor de Europese Commissie. Volgens de eerste theorie blijft de Commissie de *spillover*-machine draaiende houden door op slinkse wijze Europese oplossingen te faciliteren; volgens de tweede moet de Commissie binnen de door de staten uitgezette marges blijven. Moravcsik benadrukt dat de Commissie helemaal niet over een unieke expertise beschikt. Europese lidstaten zijn zodanig gewoon om samen te werken dat ze al goed vertrouwd zijn met elkaars standpunten. De Commissie kan haar informatievoordeel en speciale positie in de Europese constructie dus niet gebruiken om de macht naar zich toe te halen. Integendeel, net zoals Milward betoogt Moravcsik dat het de lidstaten zijn die dankzij de Europese integratie hun macht vergroten.

Dit brengt ons bij de derde fase in Moravcsiks model, namelijk de **delegatie van bevoegdheden** naar het EU-niveau. Soms beslissen de Europese lidstaten inderdaad, als gevolg van binnenlandse preferentievorming en interstatelijke onderhandelingen, om hun soevereiniteit over bepaalde beleidsdomeinen te poolen binnen de EU. Zo’n delegatie gaat gepaard met een grotere institutionele rol voor het EU-niveau. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de oprichting van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de Europese Centrale Bank, het Europees Voedselagentschap, het Cohesiebeleid, het Hof van Justitie enzovoort. Om te verklaren wanneer lidstaten macht zullen afstaan aan de EU en wanneer niet, beroept de auteur zich op delegatietheorieën.

Met dit derde niveau, dat Moravcsik pas uitgewerkt heeft in zijn boek van 1998, gaat hij meer aanleunen bij het *rational choice*-institutionalisme. Delegatietheorieën zoals de *principal-agent*-theorie (zie 5.1) situeren zich binnen de rationele keuzebenadering. Uitgangspunt is dan ook dat lidstaten bevoegdheden afstaan uit eigenbelang. Hier is geen sprake van bevlogen ideologische motieven of mooie federalistische idealen: lidstaten delegeren naar Europa vanuit een weloverwogen kosten-batenberekening. Eén reden die delegatietheorieën naar voren schuiven om te verklaren waarom lidstaten taken doorgeven aan het EU-niveau, is transactiekosten te verminderen. Net zoals bij de functionaristen (zie 1.2) luidt de redenering dat gecentraliseerd technocratisch management de efficiëntie van economisch beheer ten goede komt. Europese samenwerking creëert belangrijke schaalvoordelen. Zo geeft het Europees Voedselagentschap onafhankelijk wetenschappelijk advies over de veiligheid van ons voedsel; het maakt risico-inschattingen; verzamelt en analyseert data en staat de Commissie en de lidstaten bij in geval van voedselcrisis. Het is nu eenmaal efficiënter dat één Europees agentschap de dingen in goede banen leidt. Idem voor de voortgangsrapporten over de onderhandelingen met kandidaat-lidstaten: de Europese Commissie schrijft regelmatig rapporten waarop de lidstaten zich kunnen baseren. Het zou veel duurder zijn, mocht het diplomatiek apparaat van elke lidstaat de wijzigingen in de Turkse strafwet en de vorderingen van de Turkse economie, evenals elke technische vooruitgang bij de overname van het *acquis communautaire* gaan onderzoeken. Ook voor het landbouwbeleid kan de analyse van de voedselprijzen, de Europese productie, importcijfers enzovoort het gemakkelijkst gebeuren op centraal niveau. De lidstaten kunnen zich intussen bezighouden met belangrijke politieke thema's.

Zelf hecht Moravcsik evenwel niet veel belang aan het argument van verminderde transactiekosten via Europese integratie. De Europese regeringen zijn niet dom en ze beschikken over de nodige technische expertise, zodat een centralisatie op EU-niveau weinig nut heeft. Bovendien kan het transactiekosten-argument de mate van Europese integratie niet verklaren. Het blijft onduidelijk waarom lidstaten hun soevereiniteit afbouwen door gekwalificeerde meerderheidsstemming toe te laten en waarom ze semi-autonome instellingen zoals de Europese Commissie oprichten. Hierdoor gaan lidstaten akkoord met een verregaande machtsoverdracht, meer dan nodig is om transactiekosten te verminderen. Zaken kunnen efficiënter geregeld worden door ze naar het Europese niveau te delegeren zonder macht uit handen te geven. De vraag blijft dus: waarom stemden lidstaten in met zo'n substantiële integratie?

Volgens Moravcsik is het meer een kwestie van geloofwaardigheid dan van efficiëntie. Door een verregaande bevoegdheidsoverdracht, inclusief meerderheidsstemming en supranationale instellingen, winnen afspraken tussen Europese lidstaten aan geloofwaardigheid. Het gaat ten eerste om geloofwaardigheid tussen de EU-landen onderling. Het gevaar bestaat dat zij op plechtige Europese toppen afspraken maken, bijvoorbeeld over wederzijdse liberalise-

ring, maar zich thuis niets meer aantrekken van het akkoord. Binnenlandse economische belangengroepen dringen vaak aan op bescherming door de overheid, ook al gaat dit in tegen internationale afspraken voor meer vrijhandel. Als Frankrijk de Europese *deal* nakomt en consequent zijn tarieven voor Duitse producten verlaagt, terwijl Duitsland de engagementen aan zijn laars lapt, dan zal Frankrijk benadeeld worden. Omgekeerd kan de Duitse regering terecht vrezen dat ze de pineut zal zijn wanneer ze vol idealisme de afspraken minutieus uitvoert, de grenzen openstelt en vervolgens vaststelt dat Frankrijk een protectionistische politiek blijft voeren. Hier stelt zich dus een klassiek ‘collectieve actieprobleem’ in de vorm van een *prisoner’s dilemma*. Beide partijen hebben er belang bij dat het akkoord uitgevoerd wordt. Wederzijdse vrijhandel leidt immers tot economische groei. Maar voor beide partijen is het ook rationeel om, althans op korte termijn, de kat uit de boom te kijken om te gaan *freeriden*. Zo kunnen ze voordeel halen uit de inspanningen van andere landen zonder zelf schade te ondervinden.

Ontsnappen uit het *prisoner’s dilemma* kan dankzij instellingen. Lidstaten richten supranationale instellingen op die moeten toezien op de naleving van akkoorden (de Europese Commissie en in zekere zin ook het Europees Parlement) en desgevallend sanctionerend kunnen optreden (het Hof van Justitie). Dankzij internationale instellingen stijgt de geloofwaardigheid van de gemaakte afspraken. Een EU-lidstaat moet immers niet langer vrezen voor economische schade wanneer andere lidstaten hun engagementen niet nakomen, want alle lidstaten staan onder het toezicht van de objectieve controleorganen op EU-niveau. Het gevolg is dat alle partijen plichtbewust de Europese akkoorden uitvoeren, wat op langere termijn voor iedereen het beste is. Samen met de oprichting van de douane-unie en het landbouwbeleid, hebben de Europese lidstaten daarom ook de Commissie en het Hof in het leven geroepen. Tegelijk werd voorzien in een mededingingsbeleid op supranationaal niveau, om te vermijden dat staten en bedrijven op een subtielere manier, via subsidiëring of monopolievorming, de voordelen van de marktintegratie teniet zouden doen. Moravcsik vat dit punt als volgt samen:

“Choices to pool and delegate sovereignty to international institutions are best explained as efforts by governments to constrain and control one another – in game-theoretical language, by their effort to enhance the credibility of commitments. Governments transfer sovereignty to international institutions where potential joint gains are large, but efforts to secure compliance by foreign governments through decentralized or domestic means are likely to be ineffective.” (Moravcsik 1998: 9)

De EEG is dus niet opgericht om de vrede tussen Frankrijk en Duitsland te bevorderen, vanuit ideologische en federalistische motieven, en evenmin om als buffer tegen de Sovjet-Unie te fungeren. Pragmatische motieven stonden aan de wieg van het Europese project, namelijk de geloofwaardigheid en dus de duurzaamheid van marktintegratie garanderen. Moravcsiks speltheoretische

benadering verklaart ook waarom Frankrijk onder de Gaulle voorstander was van een Europees landbouwbeleid dat sterk verankerd en gecentraliseerd zou zijn in de Europese Commissie. Zo kon gegarandeerd worden dat Duitsland de Europese afspraken op landbouwwvlak zou naleven. Duitsland daarentegen pleitte voor een gedecentraliseerd Europees landbouwbeleid en een minder sterke delegatie naar de EEG. Vanuit ideologisch perspectief staat de wereld op zijn kop: de Fransen (*nota bene* onder de Gaulle, zie ook 3.1) wilden een sterk Europees landbouwbeleid, terwijl de Duitsers de nationale kaart trokken. Economische belangen en de noodzakelijke geloofwaardigheid van Europese akkoorden werpen een beter licht op de zaak.

Ten tweede vergroot de oprichting van instellingen ook de geloofwaardigheid van binnenlands-politieke groepen in elke lidstaat. Onpopulaire beslissingen kunnen immers afgeschoven worden naar het EU-niveau. De *blame it on Brussels*-tactiek is welbeproefd in de Europese hoofdsteden. Zo slaagden diverse regeringen, inclusief de Belgische, er in de jaren 1990 in om noodzakelijke bezuinigingen te wijten aan de 3%-norm van Maastricht. In België werd de '3%-norm' een mantra in het discours van de regering Dehaene-I. Een regering die zichzelf zo'n norm oplegt pleegt politieke zelfmoord, maar dankzij de bindende afspraken op EU-niveau kan ze de hete aardappel naar Brussel doorschuiven. Na de invoering van de euro werd deze rol overgenomen door het Groei- en Stabiliteitspact, dat de lidstaten in een strak budgettair keurslijf poogt te houden. Aangezien de lidstaten met dit pact nauwelijks bevoegdheden naar de EU overgeheveld hebben en de rol van de Commissie in het toezicht op de nationale begrotingen relatief beperkt is, blijft de geloofwaardigheid van dit akkoord beperkt. Grote Europese lidstaten als Frankrijk en Duitsland slaagden er met succes in om een meer flexibele toepassing te bedingen toen ze problemen kregen met de 3%-norm voor het begrotingstekort. De soevereiniteits-overdracht naar de Europese Centrale Bank is uiteraard wel aanzienlijk. Zo kunnen Europese regeringsleiders nu ook klagen dat de ECB een restrictief monetair beleid voert en dus economische groei en werkgelegenheid verhindert. Ze hebben dit soort moeilijke beslissingen immers overgedragen aan Frankfurt, met de uitdrukkelijke bepaling dat inflatiebestrijding de centrale missie van de ECB moet zijn. Wat Europese leiders in feite doen is hun neus dichtknippen, de ogen eventjes sluiten, het vuile werk naar de Europese Unie overdragen en vervolgens klagen over de stank. Europa is een handig argument voor moeilijke beslissingen die rationeel gerechtvaardigd zijn maar die geen enkele rationele politicus kan nemen zonder afgestraft te worden. Europa is opgericht om de boeman te spelen, en doet dat niet eens zo slecht.

Als voorbeeld verwijst Moravcsik naar de beginjaren van de Europese integratie. Toen luidde het gangbare verhaal (zie 3.1) dat Frankrijk zijn markt moest openen voor Duitse industriegoederen, opdat Duitsland de Franse landbouwproducten zou toelaten. Het klinkt als een logische deal: Duitse auto's voor Frans graan. Maar volgens Moravcsik had Duitsland al unilateraal beslist om

zijn grenzen open te stellen voor Europese producten – onafhankelijk van wat Frankrijk zou doen. De Franse regering gebruikte het Europese argument echter om de Franse industrie te disciplineren via blootstelling aan internationale concurrentie. Tot tien jaar na de Tweede Wereldoorlog was geen enkele Franse regering erin geslaagd om de Franse industrie te moderniseren, maar dankzij de EEG konden politici plots wel pleiten voor een opening van de Franse markten zonder in afzondering naar Sint-Helena gestuurd te worden. Het moest immers van Europa.

Verder vergroot Europese integratie ook de *agenda setting power* van nationale regeringen tegenover binnenlandse groepen. Lidstaten puren hun macht van *agenda setting* uit de Europese integratie, want dankzij Europa verschuift het zwaartepunt van de politieke besluitvorming van een binnenlandse setting (fase 1) naar een Europese omgeving (fase 2). Wanneer regeringen een binnenlandse politiek voeren, worden ze op de vingers gekeken door alle betrokken actoren. Wanneer ze echter beslissingen nemen op het Europese niveau, verloopt de controle veel moeilijker. Aan de onderhandelingstafel en in de wandelgangen van het Justus Lipsiusgebouw kunnen regeringsleiders in alle discretie afspraken maken, zonder dat hun standpunt meteen uitlekt naar de parlementen en de publieke opinie. Aangezien notulen van Europese Raadsbijeenkomsten de onderhandelingsposities nauwelijks prijsgeven en stemmingen vaak in het geheim verlopen, hebben regeringsleiders relatief veel bewegingsvrijheid in de beslissingen die ze nemen binnen de EU. Ze kunnen moeilijke compromissen sluiten en achteraf de schuld doorschuiven naar andere lidstaten. Voor hun parlementen en economische groepen is het akkoord dan te nemen of te laten. Niet vroeger dan dertig jaar na de Raadsbijeenkomsten, wanneer de archieven vrijgegeven worden, kunnen ijverige doctoraatsstudenten de onderhandelingsdynamiek van belangrijke Europese beslissingen onthullen. Voor politieke actie met enige impact is het dan al te laat.

Dat hier misschien wat vertraging in het democratische proces voorkomt, is voor Moravcsik geen probleem. Integendeel zelfs: het is dankzij de beslotenheid van de Europese besluitvorming dat Europese regeringen moeilijke maar goede beslissingen kunnen nemen. “Ironically, the EC’s ‘democratic deficit’ may be a fundamental source of its success” (zie 9.2).

Door de creatie van een EU-niveau kan de staat een centrale positie innemen in de Europese politiek. Enerzijds moet de staat rekening houden met binnenlandse groepen; anderzijds onderhandelt hij met andere Europese lidstaten. De nationale staat puurt macht uit zijn centrale positie in zo’n *two-level game*. Nationale regeringen spelen twee onderhandelingspelletjes tegelijk – één op binnenlands niveau en één op EU-niveau – zodat ze hun macht kunnen maximaliseren. Tegenover de Europese partners kunnen politici betogen dat bepaalde zaken onaanvaardbaar zijn voor de binnenlandse lobbygroepen; tegenover het binnenlandse niveau kunnen ze argumenteren dat de druk van Europa tot

pijnlijke toegevingen noopt. Op Europees vlak kunnen regeringen maximaal gebruik maken van de onderhandelingsmarge die binnenlandse economische groepen voorschrijven, en met wat creativiteit kunnen ze deze marges zelfs wat verschuiven door te verwijzen naar het dictaat van Europa.

	I. Lidstaten: Nationale preferentievorming	II. Interstatelijke onderhandelingen in Europa	III. Keuze voor delegatie naar EU-niveau
	<i>Welke motieven schuilen achter nationale preferenties?</i>	<i>Hoe het resultaat van Europese onderhande- lingen, op basis van nationale preferenties lidstaten, verklaren?</i>	<i>Wanneer leidt een inhoudelijk akkoord tot delegatie (overdracht van soevereiniteit) naar de EU?</i>
Alternatieve onafhankelijke variabelen voor elke fase	Economische of geopolitieke belangen?	Asymmetrische interdependentie of supranationale <i>policy entrepreneurs</i> ?	Federalistische ideologie of centraal technocratisch management of geloofwaardige engagements?
Resultaat voor elke fase	Nationale preferenties	Inhoudelijk akkoord	Delegeren of <i>poolen</i> van soevereiniteit op EU- niveau

Figuur 2. De drie fasen in het model van Moravcsik (gebaseerd op Moravcsik 1998: 24).

Het punt is dus niet zozeer dat Europa efficiënter is, maar wel dat een hoger EU-niveau de geloofwaardigheid van politieke beslissingen vergroot. Geloofwaardige engagements zijn cruciaal voor een vlotte implementatie van marktintegratie. Lidstaten kunnen erop vertrouwen dat andere regeringen hun beloftes uitvoeren en ze vergroten tegelijk hun macht tegenover binnenlandse groepen. Want dankzij Europa kunnen regeringen harde economische beslissingen gemakkelijker verkopen en in alle beslotenheid Europese beslissingen nemen op EU-niveau. De centrale positie die neofunctionalisten voorzien hadden voor de Europese Commissie en de onderhandelingsmacht die hieruit voortvloeit (zie hoofdstuk 2) worden hier dus ingenomen door de nationale lidstaten. Het zijn vertegenwoordigers van de lidstaten en niet de Commissieambtenaren die volop *two-level games* kunnen spelen. De Commissie wordt afgeschilderd als een gevorderd secretariaat dat de gemaakte afspraken moet uitwerken en opvolgen. Ze garandeert de geloofwaardigheid van interstatelijke afspraken maar kan geen eigen agenda nastreven zonder dat de lidstaten hiermee akkoord gaan. Het Hof van Justitie past ook in dit plaatje: het Hof moet

de geloofwaardigheid van Europese akkoorden bevorderen door ze juridisch afdwingbaar te maken. Moravcsik erkent dat het Hof gaandeweg een grotere macht verworven heeft dan aanvankelijk de bedoeling was, maar hij gaat niet akkoord met de these van Burley en Mattli (zie 4.1) dat er een systematische pro-Europese bias zit in de uitspraken van het Hof. Soms kunnen uitspraken van het Hof de reikwijdte van het EU-niveau versterken maar het omgekeerde is ook mogelijk. Cruciaal is dat de preferenties van de grote lidstaten en hun onderlinge akkoorden niet in het gedrang komen. Moravcsik sluit zich dus eerder aan bij andere rationele keuzetheoretici zoals Garrett en Weingast, die betogen dat het Hof braaf binnen de door de grote lidstaten uitgetekende krijtlijnen blijft (zie 5.1). Kortom, onder bepaalde voorwaarden kunnen regeringen hun macht vergroten door bevoegdheden af te staan aan Europa. Indien supranationale instellingen hiervan misbruik maken, beschikken lidstaten over een breed areaal van sanctiemogelijkheden, die ook door de *principal-agent*-theoretici uitgewerkt werden (zie 5.1).

Deze derde fase komt er uiteraard maar wanneer de grote lidstaten akkoord gaan over de inhoud van de zaak. Dan pas wordt beslist om te delegeren naar het EU-niveau. Moravcsik vat zijn model als volgt samen (in Eilstrup-Sangiovanni 2006: 190):

“EU integration can best be understood as a series of rational choices made by national leaders. These choices responded to constraints and opportunities stemming from the economic interests of powerful domestic constituents, the relative power of each state in the international system, and the role of institutions in bolstering the credibility of interstate commitments.”

In zijn *magnum opus The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (1998) werkt Moravcsik dit model verder uit en past hij het toe op de Europese integratie sinds de jaren 1950. Het boek is dus een alternatieve lezing van de Europese geschiedenis door een liberaal-intergouvernementalistische bril. De alomvattendheid en nauwkeurigheid van zijn historisch onderzoek worden vaak geprezen, al kwamen sommige critici tot de conclusie dat hij nogal creatief omging met bronnenmateriaal.¹

Volgens de auteur kan het Europese verhaal gereduceerd worden tot **vijf grote onderhandelingen**: de Verdragen van Rome (1955-1958), de consolidatie van de douane-unie (1958-1969), de monetaire integratie (1969-1983), de Europese eenheidsakte (1984-1988), en de EMU en Maastricht (1988-1991). Ruwweg elke tien jaar maakte de economische integratie een grote sprong voorwaarts. Aansluitend op het vorige citaat stelt Moravcsik:

“In the history of the EC, the most important of such choices are five treaty-amending sets of agreements that propelled integration forward. Variouslly termed constitutive, constitutional, history-making, or grand bargains, they punctuate EC history at a rate of roughly once per decade. Each grand bargain, three aimed at trade liberalization and two at monetary cooperation, set the agenda for a period of consolidation, helping to define the

focus and pace of subsequent decision-making. The EC has evolved, as some have said of global economic institutions more generally, as a 'sequence of irregular big bangs'."

Hiermee belanden we bij de kritiek dat Moravcsik nogal selectief is in zijn casestudies. Zijn theorie klopt misschien voor de grote beslissingen over economische integratie, maar dit is maar een deel van het Europese verhaal.

Ten eerste beperkt hij zich tot de economische dossiers en heeft hij minder aandacht voor de politieke dimensie van het Europese project. Zelfs het Monnet-Schuman-plan voor de EGKS, voor velen nochtans het beginpunt van de Europese integratie, wordt niet onderzocht. Hij ziet de Europese Unie als een constructie die voornamelijk gericht is op marktintegratie. Zijn model theoretiseert hoe lidstaten, geconfronteerd met binnenlands-politieke en internationale economische druk, hun macht kunnen maximaliseren via het EU-niveau. Op verschillende manieren blijkt de EU nuttig om moeilijke maar noodzakelijke – lees: economisch liberale – beslissingen te nemen. Moravcsik maakt ongetwijfeld een belangrijk punt, wanneer hij stelt dat Europa een disciplinerend economisch beleid vergemakkelijkt. Staten hebben de controle over onderlinge handelsstromen en monetaire politiek bewust afgestaan aan Europa, zodat meer neoliberale beleidsopties gefaciliteerd worden. In die zin toont Moravcsiks conclusie dan ook overeenkomsten met de neomarxistische visie, zij het vanuit een ander theoretisch kader en met een andere normatieve connotatie (zie 3.3 en 8.1). Moravcsik ziet geen graten in de marktbevorderende missie van Europa, want hij gaat ervan uit dat lidstaten hiermee op een rationele manier kiezen voor meer economische welvaart. Deze onderstelling is misschien ideologisch niet helemaal neutraal maar biedt wel een plausibele verklaring voor de motieven achter het Europese integratieproject.

Er valt dus veel te zeggen voor zijn economische focus. Toch blijft de politieke dimensie onderbelicht. Voor Moravcsik is politieke integratie mogelijk wanneer binnenlandse lobbygroepen weinig of slechts een diffuse druk uitoefenen. Regeringen hebben dan meer speelruimte om hun eigen ding te doen. In dat geval kunnen ze hun buitenlands beleid ook door ideologische of geostrategische factoren laten leiden. Kortom, hij beschouwt 'politieke' integratie als een residuele factor, iets wat wel eens kan voorvallen in de marge van het Europese integratieproces, bijna per ongeluk en bij gebrek aan echte belangen. Nu is het wel zo dat de lidstaten een aanzienlijke controle behouden over de politieke integratie onder de tweede pijler (buitenlands en veiligheidsbeleid) en de derde pijler (justitie en binnenlandse zaken). In deze domeinen beschikt de Commissie niet over initiatiefrecht, staat het Hof van Justitie buitenspel, en beschikken lidstaten over een vetorecht. Toch kan aangenomen worden dat de EU ook hier, zij het minder opvallend en eerder indirect, een zekere macht verwerft. Lidstaten gaan in toenemende mate samenwerken en hun preferenties op elkaar afstemmen, ook al blijft de formele soevereiniteitsoverdracht beperkt. Er zijn ook achterpoortjes die de Commissie, het Hof en zelfs het Parlement toelaten

om een rol te spelen in deze politieke domeinen, bijvoorbeeld wanneer EU-budgetten gehanteerd worden of wanneer politieke beslissingen gedeeltelijk onder de eerste pijler vallen. Het ziet er ook naar uit dat de politieke dimensie van de Europese integratie steeds belangrijker wordt, met bijvoorbeeld Europese militaire missies en verregaande samenwerking inzake migratiebeleid. Zelfs tijdens grote intergouvernementele onderhandelingen tussen de Europese staatshoofden en regeringsleiders kan de Commissie een rol spelen. Of misschien ook niet, maar het punt is dat het liberaal-intergouvernementalisme geen theoretisch kader biedt om deze dynamieken te bestuderen. Het beperkt zich grotendeels tot de assumptie dat het Europese project in essentie draait rond marktintegratie en dat lidstaten voor belangrijke politieke kwesties de touwtjes in handen blijven houden. Hierdoor blijft een deel van het Europese verhaal in het duister, verstopt in de marge van de theorievorming.

Meer recentelijk maakte Moravcsik (2007) trouwens duidelijk dat de Europese integratie volgens hem een soort plafond bereikt heeft. Inhoudelijk en institutioneel voegde het Grondwettelijk Verdrag al niet veel spectaculairs toe aan de bestaande verdragen, en met het Hervormingsverdrag zijn ook de meer symbolische federalistische elementen verdwenen (zie 9.2). Zoals de intergouvernementalist Stanley Hoffmann (zie Keohane en Hoffmann 1991; en 3.1) beschouwt hij de EU als een soort confederatie.

Ten tweede heeft Moravcsik nauwelijks oog voor het dagdagelijkse besluitvormingsproces van de Europese instellingen. De verdragen zetten de parameters waarbinnen Europa een beleid kan ontwikkelen en daarin beschikken de EU-instellingen over ruimte om belangrijke initiatieven te nemen. De Europese Commissie en het Europees Parlement kunnen zich vastbijten in concrete dossiers met een belangrijke impact in de lidstaten, zoals de liberalisering van de postdiensten, de CO²-reductie voor auto's, of regels over zwangerschapsverlof (Vos en Heirbaut 2008). Bovendien krioelt het in Brussel van de technische werkgroepen en andere netwerken die zich met ogenschijnlijk onbelangrijke zaken bezighouden, zoals de expertgroep rond pesticiden of het accijnzenco-mité, maar die het politieke en economische leven in Europa beïnvloeden. De *multi-level governance*-benadering van de Europese Unie (7.2) zal meer aandacht besteden aan de dagelijkse werking van de Europese politiek: zij bekijkt de manier waarop technische experts en ambtenaren uit de lidstaten en de Commissie vormgeven aan het EU-beleid. Ook substatelijke actoren (deelstaten) en transnationale lobbygroepen (ngo's, Europese werknemers- en werkgeversverenigingen) worden bestudeerd. Soms gaan lobbygroepen bij andere lidstaten aankloppen of rechtstreeks bij de Europese Commissie. Verschillende ministeries van de lidstaten, bijvoorbeeld landbouw, milieu en buitenlandse handel, kunnen andere doelstellingen nastreven en andere coalities sluiten met lobbygroepen en met actoren binnen de Commissie. Kortom, het plaatje is veel complexer en meer permeabel dan Moravcsiks driefasenmodel doet vermoeden. De Europese politiek kan beter gevisualiseerd worden als een uitgebreid

netwerk met een grote diversiteit van actoren die onderling afhankelijk zijn. Door het samenspel van alle actoren op diverse beleidsniveaus krijgt de Europese integratie een eigen dynamiek waarover de lidstaten geen absolute controle meer hebben. Sommigen stellen dan ook dat de echte Europese integratie plaatsvindt op een informele manier, tussen de grote verdragswijzigingen in. Nieuwe Europese verdragen zijn dan niet meer dan de codificatie van evoluties die zich *de facto* voorgedaan hebben.

Deze en andere kritieken weerspiegelen uiteraard de neofunctionalistische analyse, die de dynamiek achter het Europese project op een heel andere manier verklaart. Het grote debat tussen de neofunctionalistische en intergouvernementele scholen werd dankzij Moravcsiks werk nieuw leven ingeblazen. Sinds het einde van de jaren 1980 werden beide theorieën verder gepolijst om ze toe te passen op de nieuwe evoluties in de EU-politiek. Tegelijk ontstonden nieuwe theoretische modellen voor de studie van de Europese integratie, die niet langer de ambitie hebben om alle dimensies van het verhaal te vatten maar wel een belangrijke meerwaarde bieden tegenover de ‘grote’ verklaringsmodellen. Dankzij de introductie van het nieuw-institutionalisme in de EU-studies focussten onderzoekers zich op de rol van de instellingen in de Europese politiek. Een ander fris geluid kwam vanuit constructivistische hoek, waar men meer de nadruk legde op de niet-rationalistische component: wat is de rol van normen, ideeën, discours en identiteiten in het Europese verhaal?

In academische studies wordt Moravcsik vaak opgevoerd als stroman (Green Cowles en Curtis 2004: 305). Analyses van concrete cases vertrekken vanuit de vaststelling dat het liberaal-intergouvernementalisme tekortschiet als verklaring en schuiven vervolgens alternatieve inzichten naar voren. In feite zijn alle visies op Europese integratie die na Moravcsik neergeschreven werden, een kritiek op het liberaal-intergouvernementalisme. De *multi-level governance*-benadering, het constructivisme en de kritische school zetten zich expliciet af tegen de inzichten van Moravcsik. Toch blijft zijn werk een uiterst relevante bijdrage tot de theorievorming over Europa, niet alleen omdat het sterk ingebed zit in aanverwante politicologische disciplines maar ook omdat het een alomvattende visie biedt op Europa. Zoals we zullen zien in hoofdstukken 8 en 9, heeft Moravcsiks analyse interessante consequenties voor de discussies over de ideologische oriëntatie van Europa en over het Europese democratische deficit. Het liberaal-intergouvernementalisme is een *all round*-theorie die niemand kan negeren, ook al kunnen weinigen zich ermee vereenzelvigen.

Noot

1. Bijvoorbeeld in het deel over het ‘commerciële’ Europa beleid van de Gaulle (zie ook 3.1) zouden slechts een kwart van de bronnen correct zijn en correct worden gebruikt (Lieshout *et al.* 2004).

5.

Het nieuw-institutionalisme: *Institutions Matter*

Voorbij het grote debat

Het grote debat tussen neofunctionalisten en intergouvernementalisten werd in toenemende mate als verstikkend ervaren. Beide scholen gingen zichzelf ingraven in hun eigen lezing van de Europese geschiedenis. De intrede van het nieuw-institutionalisme in de EU-studies, halfweg de jaren 1990, gaf een nieuwe dynamiek aan de theorievorming over Europa. De grote vraag naar de motor achter de ontwikkeling van Europa werd achterwege gelaten en academici concentreerden zich meer op de rol van instellingen in het Europese project. Ze benadrukten de invloed van EU instellingen op politieke beslissingen, zonder definitieve uitspraken te doen over de richting van het Europese project. Nieuw-institutionalisten peilen naar de manier waarop en de condities waaronder instellingen de macht van actoren (bijvoorbeeld de Commissie, de lidstaten) kunnen vergroten of verkleinen, maar schuwen algemene stellingen over de dynamiek achter de EU-politiek. De centrale vraag naar ‘meer of minder Europa?’ heeft plaatsgemaakt voor de vraag ‘hoe werkt Europa?’. De belangrijkste inzichten komen niet langer uit de theorie van de internationale betrekkingen en de internationale politieke economie maar uit de klassieke politicologie.

“Men zou het beeld kunnen gebruiken van de baas (lidstaten) die met de hond (de supranationale instellingen) wandelt: de neo-functionaristen 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 steeds 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 (een wel erg letterlijke toepassing van padafhankelijkheid). De klassieke integratietheorieën worden intussen volop bijgesteld en alternatieve benaderingen (zoals het nieuw-institutionalisme)

hebben meer aandacht voor de complexiteit van de relaties tussen de instellingen.” (Vos en Baillieul 2004: 212)

Dit citaat illustreert het gevoel van steriliteit in verband met het ‘grote debat’ en de nieuwe focus op Europa’s institutionele complexiteit. Tegelijk komen de twee dominante stromingen binnen de nieuw-institutionalistische studie van de EU aan de orde, namelijk de *rational choice*-benadering (*cf. principal-agent*, of leiband-hond) en het historisch institutionalisme (*cf. padafhankelijkheid*, en het inslaan van de weg). Dit hoofdstuk gaat uitgebreid in op beide theorieën. Aangezien het sociologisch nieuw-institutionalisme in diverse opzichten fundamenteel verschilt van het rationele keuze- en historisch institutionalisme, wordt deze theorie in het volgende hoofdstuk besproken. Maar eerst rijst de vraag: wat is dat nieuw-institutionalisme precies?

Het nieuw-institutionalisme ontstond in de jaren 1980 in de Verenigde Staten, als reactie op de dominantie van het behaviorisme en *rational choice*-theorieën. Onderzoekers bestudeerden bijvoorbeeld de rol van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden en zijn diverse comités. In tegenstelling tot het ‘oude’ institutionalisme focust het nieuw-institutionalisme niet enkel op formele instellingen (zoals grondwetten en parlementen) maar ook op informele instellingen (zoals gangbare politieke normen en politieke gedragspatronen). Bovendien worden instellingen niet langer als deterministisch beschouwd: nieuw-institutionalisten hebben veel aandacht voor verandering. Ze kijken naar de rol van instituties in interactie met actoren en met de bredere context maar doen geen algemene uitspraken over de impact daarvan op het politieke handelen. De macht van de Europese Centrale Bank tegenover de lidstaten wordt niet enkel op basis van de verdragsbepalingen en andere akkoorden geanalyseerd maar ook op basis van onzichtbare delegatie- en controlemechanismen. Het bestuur van de ECB kan in sommige omstandigheden meer macht verwerven dan men zou vermoeden op basis van het mandaat van de ECB; omgekeerd kunnen lidstaten de monetaire politiek van de Centrale Bank beïnvloeden zonder betrokken te zijn in het beleid. De vraag welke van beide processen zich zal voordoen hangt af van diverse variabelen. Instellingen als het Hof van Justitie of de comitologiecomités kunnen ook een eigen leven gaan leiden en politieke beslissingen beïnvloeden op een manier die niet in de verdragsteksten voorzien was. Soms kunnen instellingen ook een politieke visie of discours ontwikkelen die een impact hebben op politieke beslissingen. Het nieuw-institutionalisme onderzoekt de **manier waarop en de voorwaarden waaronder instellingen het politieke gebeuren beïnvloeden**.

Door de stellingenoorlog tussen het neofunctionalisme en het intergouvernementalisme duurde het lang vooraleer de nieuw-institutionalistische theorievorming overwaarde naar Europa (*cf. Aspinwall en Schneider 2001*).¹ In tegenstelling tot alle voorgaande theorievorming over de Europese integratie kwam de inspiratie dit keer niet uit de IB of de IPE maar wel uit de *domestic politics*.

Dit zegt ook veel over de veranderende aard van de EU in de jaren 1990. Met toenemende bevoegdheden, een grotere rol voor het Europees parlement en meer politisering van het besluitvormingsproces, begint de EU-politiek meer en meer op de ‘gewone’ nationale politiek te gelijken (zie 7.1). Bovendien blijkt de Europese Unie, door haar dichte institutionele omgeving, een ideale voedingsbodem en testcase te zijn voor verdere theorievorming over de rol van instellingen in de politiek. Een rode draad in dit hoofdstuk is dat bevindingen uit het nieuw-institutionalisme *des te meer* opgaan in de Europese context door de veelheid aan formele en informele instituties die sinds de Eenheidsakte en het Verdrag van Maastricht in volle ontwikkeling zijn.

Het nieuw-institutionalisme wordt soms samengevat onder de slogan ‘*institutions matter*’. Instellingen hebben geen autonome impact, zoals bij het neofunctionalisme. Maar in tegenstelling tot bij het intergouvernementalisme, zijn instellingen voor het nieuw-institutionalisme niet louter een weerspiegeling van politieke machtsverhoudingen. Instellingen worden gezien als intermediaire variabelen, als een soort bias in het politieke proces. Ze fungeren als een filter tussen de belangen en waarden van diverse actoren en de beslissingen die in de politieke arena genomen worden. Zo beïnvloeden ze de manier waarop de preferenties van actoren een impact hebben op de politieke besluitvorming.

Maar over het antwoord op de vraag “hoe werken instellingen precies in op het politieke proces?” lopen de interpretaties sterk uiteen. Ook de definitie van instituties kan verschillen. ‘Het’ nieuw-institutionalisme kent drie varianten – rationele keuze-, historisch- en sociologisch-institutionalisme – die de rol van instellingen elk op een andere manier interpreteren (*cf.* Hall en Taylor 1996). Hieronder gaan we dieper in op de eerste twee varianten, aangezien ze de meeste raakpunten vertonen. Het zal duidelijk worden dat de conclusies van diverse analyses, ondanks de verwoede pogingen om het grote debat te overstijgen, *de facto* aanleunen bij één van de twee scholen in de Europese integratie. *Rational choice*-visies op de Europese politiek vertonen veel overeenkomsten met het liberaal-intergouvernementalisme, terwijl de logica van het neofunctionalisme deels terugkomt bij historisch-institutionalistische analyses. Het sociologisch-institutionalisme toont dan weer enkele kenmerken van een andere stroming, die sinds de jaren 1950 minder aandacht kreeg, namelijk het transactionalisme van Deutsch, en het biedt tegelijk een radicaal andere kijk op het politieke gebeuren.

5.1 Rationele keuze-institutionalisme: *We Live in a Material World*

Het rationele keuze-institutionalisme is de dominante aanpak in de Amerikaanse politieke wetenschappen. Het uitgangspunt is dat actoren rationele

individueen zijn die strategische keuzes maken in functie van hun belangen. Preferenties van actoren zijn dan ook het resultaat van een rationele kosten-batenanalyse. Instellingen veranderen daar niets aan: in tegenstelling tot het sociologisch-institutionalisme, gaat men er hier vanuit dat preferenties exogeen zijn aan interactie met andere actoren en dus niet geherdefinieerd worden in een institutionele context. Simpel gezegd: Europa heeft geen invloed op wat lidstaten willen of belangrijk vinden. Toch zijn instellingen belangrijk, want ze bepalen *op welke manier* een actor zijn belangen zal doordrijven. Instituties beïnvloeden de strategie die rationele actoren gebruiken om hun preferenties na te streven, en zo ook het politieke resultaat van onderhandelingen.

Een eenvoudig voorbeeld betreft de ‘stemprocedure’ als Europese institutie. Afhankelijk van het thema stemt de Raad van Ministers met unanimiteit of met gekwalificeerde meerderheid en heeft het Europees Parlement al dan niet een beslissende stem. De strategie die lidstaten zullen nastreven bij de onderhandelingen over een bepaalde Europese richtlijn of verordening zal onder meer afhangen van de manier waarop het besluitvormingsproces georganiseerd is. Indien een lidstaat een commissievoorstel wil tegenhouden, dan moet hij een blokkeringsminderheid smeden om het dossier tegen te houden wanneer gekwalificeerde meerderheid geldt; wanneer unanimiteit vereist is, volstaat het dat de lidstaat zijn vetorecht gebruikt. Eventueel moeten ook de Europarlementsleden betrokken worden in de diplomatieke acties van deze lidstaat. Uiteraard heeft dit alles een impact op de inhoud van de uiteindelijke Europese wetgeving. De betreffende lidstaat zal zijn preferenties niet veranderen maar wel de manier waarop hij zijn belangen probeert te behartigen. Zoals een gps-systeem een herberekening van een route maakt als men ongevraagd de verkeerde weg inslaat, zo zullen rationele actoren hun kosten-batenanalyse opnieuw maken wanneer de institutionele context verandert. De eindbestemming blijft echter dezelfde. Zo kunnen instituties de macht van een lidstaat versterken maar ook beperken, afhankelijk van de preferenties van de Europese lidstaten en van de geldende besluitvormingsprocedure. Instellingen bieden opportuniteiten en hindernissen, die rationele actoren in rekening brengen bij het uittekenen van hun politieke strategie.

Een meer gesofistikeerde toepassing is het onderzoek van Geoffrey Garrett (1992) naar de totstandkoming van het Europese internemarktprogramma. Hij ziet dit als de reactie op een reeks van *prisoner's dilemma*-situaties tussen Europese lidstaten. Maar hij gaat nog een stap verder en betoogt dat ook andere mogelijke oplossingen denkbaar waren die garandeerden dat lidstaten zouden samenwerken rond marktintegratie. De deregulering had grotendeels op nationaal niveau kunnen plaatsvinden, de uitbouw van de interne markt had gepaard kunnen gaan met meer hulp voor de landen die het meest getroffen waren door de toegenomen concurrentie, er had een grootschalige herregulering op EU-niveau kunnen plaatsvinden enzovoort.² Om te verklaren waarom het nieuwe Europa eruitziet zoals het eruitziet, zet hij de preferenties van de EU-

lidstaten uit op een continuüm in twee assen: voorkeur voor protectionisme versus liberalisering (inhoudelijk), en voorkeur voor sterke versus zwakke instituties zoals stemgewicht (procedureel). Door dit alles op indifferentiecurven te plaatsen, gaat de auteur na welke combinatie van politieke opties mogelijk was, gegeven de institutionele context. Zijn conclusie komt overeen met de liberaal-intergouvernementalistische these dat het internemarktproject de preferenties van de grote lidstaten (Frankrijk en Duitsland) weerspiegelt. De rol van de Commissie daarentegen is meer bescheiden, aangezien de Commissie-Delors ongeduldiger was dan deze lidstaten en er meer voor over had om een compromis te sluiten (cf. de hogere *cost of no agreement* voor de Commissie).

Deze studie illustreert de uitgesproken positivistische aanpak van rationele keuze-institutionalisten. Vaak maken zij gebruik van formele modellen, computersimulaties, indifferentiecurven, speltheoretische analyses enzovoort. Hierdoor vallen ze ten prooi aan de gekende kritieken op rationalistische uitgangspunten en positivistische onderzoeksmethodes. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of actoren altijd rationeel handelen, of hun preferenties exogeen en constant zijn, of die preferenties gemeten en gemodelleerd kunnen worden als in een laboratoriumsituatie enzovoort. De nadruk ligt op theoretische modellen en niet zozeer op casestudies, ook worden er recentelijk meer en meer empirische analyses gemaakt vanuit *rational choice*-institutionalistische hoek. Analyses hebben soms ook iets van *Hineininterpretierungen*: wanneer de feiten gekend zijn worden ze herleid tot een rationele kosten-batencalculatie en in een formeel model gegoten. *Rational choice*-institutionalisten hebben weinig oog voor informele processen: veel analyses houden bijvoorbeeld rekening met de regel van gekwalificeerde meerderheid maar negeren meer informele processen als de consensusnorm. Indien bijvoorbeeld de informele rol van het Raadsvoorzitterschap of van de Frans-Duitse as in overweging genomen wordt, is de *agenda setting*-macht van de Europese Commissie (zie *infra*) kleiner dan de rationele keuzemodellen doen vermoeden (zie Schmidt 2001). Men houdt er ook geen rekening mee dat instituties doorheen de tijd een eigen dynamiek kunnen verwerven of een broedplaats kunnen vormen voor socialisering. Desalniettemin heeft deze stroming een onmiskenbare bijdrage geleverd aan de studie van de Europese integratie. In onderstaand overzicht van analyses volgen we de indeling van Pollacks (1997; 2007), de voornaamste vertegenwoordiger van het *rational choice*-institutionalisme in de EU-studies, indeling naar de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht in de EU.

De wetgevende macht: meten is weten

Diverse studies hebben de *agenda setting*-macht van de Europese instellingen onderzocht. In dit domein leverde Mark Pollack (1997; 2007; zie ook Franchino 2007) een belangrijke bijdrage. In zijn onderzoek naar de macht van de

Europese Commissie maakt hij een onderscheid tussen formele en informele *agenda setting*-macht. Hij komt onder meer tot het besluit dat de Commissie gemakkelijker de agenda kan bepalen wanneer de Raad een commissievoorstel kan aanvaarden met gekwalificeerde meerderheid maar moet amenderen met unanimiteit. De Commissie fungeert dan als een brug tussen de Raad en het Parlement. Maar interessant is dat de *agenda setting*-macht van de Commissie verminderd is sinds de introductie van de medebeslissingsprocedure in Maastricht, ten voordele van het Europees Parlement en de Raad.

De macht van het Europees Parlement om de agenda te bepalen werd onderzocht door Tsebelis (1994), die naging wanneer het moeilijk of duur is voor besluitvormers om een oorspronkelijk parlementair voorstel te wijzigen – bijvoorbeeld omdat het te nemen of te laten is, of omdat men weinig geduld heeft. Hij komt tot een aantal controversiële besluiten. Onder de samenwerkingsprocedure is het voor de Raad moeilijker een voorstel van het Parlement te wijzigen (unanimiteit) dan het te aanvaarden (gekwalificeerde meerderheid), maar Tsebelis voegt hieraan toe dat deze *agenda setting*-macht voorwaardelijk is. De voorwaarde is dat het Parlement in staat is om een voorstel te schrijven dat een gekwalificeerde meerderheid kan vinden in de Raad en waarmee de Commissie akkoord is.

De mate van stemcohesie binnen de fracties van het Europees Parlement werd eveneens onderzocht, met onder meer de verrassende conclusie dat de beste voorspeller voor het stemgedrag van een Europarlementslid niet zijn of haar nationaliteit is maar wel de politieke groep waartoe hij of zij behoort. Eensgezindheid binnen de politieke families in het Parlement is doorheen de jaren toegenomen. In die zin begint het Europees Parlement steeds meer te gelijken op een nationaal parlement, waar de links-rechtsbreuklijn het politieke debat structureert (Pollack 2005: 374-5; zie ook 7.1).

Rationele keuzetheoretici hebben ook pogingen ondernomen om de relatieve macht van de EU-lidstaten binnen de Raad van Ministers te meten. Die wordt nagegaan aan de hand van de *utility of power index*. Bij elke verdragsherziening of uitbreiding wijzigt het relatieve stemgewicht van lidstaten. De vraag luidt dan of ze hiermee macht winnen of verliezen, of concreter, of ze gemakkelijker of moeilijker in staat zijn om bij te dragen tot een blokkeringsminderheid met enkele andere lidstaten. Zo kwamen berekeningen over het Verdrag van Nice tot de conclusie dat de macht van de grote lidstaten in de EU-besluitvorming toegenomen is. Volgens Pollack (1997) werden de *rational choice*-indexen gebruikt door de onderhandelaars in de Europese Raad van Nice.

De uitvoerende macht: het principal-agentmodel

Het meest gebruikte rationele keuzemodel in de EU-studies is ongetwijfeld het *principal-agent*-model. Hier rijzende vragen hoe en waarom *principals*

(bijvoorbeeld de lidstaten) taken delegeren aan *agents* (bijvoorbeeld de Commissie). De *agent* krijgt een mandaat van de *principals* om een bepaalde functie uit te voeren. Uiteraard controleren de *principals* of de *agent* zich aan de afspraken houdt. Het *principal-agent*-model is in essentie **een theorie van delegatie en controle**.

De Europese Unie is een aaneenschakeling van diverse en complexe *principal-agent*-relaties. Wat de *principal-agent*-relatie precies inhoudt en hoe die georganiseerd is, varieert dus van geval tot geval. Algemeen kan de bevoegdheids-overdracht van de lidstaten (verenigd in de Raad) naar het EU-niveau (meestal de Commissie) gezien worden als een *principal-agent*-relatie. Maar dat geldt ook voor de gespecialiseerde EU-agentschappen, waarvan er doorheen de tijd meer dan 30 (zie http://europa.eu/agencies/index_nl.htm) opgericht werden. Lidstaten zijn zelf ook *agents* van binnenlands-politieke instellingen (Buitenlandse Zaken als onderhandelaar in naam van de regering; de regering krijgt een mandaat van het Parlement; enzovoort) of zelfs van de Europese Commissie (uitvoering van Europese wetgeving en programma's). Omgekeerd kan de Commissie ook als een *principal* optreden, bijvoorbeeld wanneer EuropeAid of ECHO gebruikmaken van ngo's of VN-instellingen om het Europese ontwikkelingsbudget te besteden. Het wordt nog complexer wanneer de interactie tussen *multiple principals* (bijvoorbeeld de Commissie die samen met de Raad delegeert naar externe vertegenwoordigingen van de EU) en/of *multiple agents* (bijvoorbeeld de Commissie die samen met het Hof van Justitie de naleving van Europese wetgeving moet garanderen) onderzocht wordt.

Het *principal-agent*-kader gaat na hoe en waarom delegatie en controle plaatsvinden. Waarom vertrouwen lidstaten de controle over het landbouwbeleid toe aan de Europese Commissie? Waarom hebben ze binnen de Commissie speciale agentschappen, bijvoorbeeld voor voedselveiligheid (Europees Voedselagentschap), grenscontrole (Frontex), humanitaire hulp (ECHO) en grondrechten (FRA) opgericht? Waarom hebben lidstaten zoveel verantwoordelijkheid overgeheveld naar de Europese Centrale Bank en het Hof van Justitie? Hoe verregaand is de delegatie van deze taken naar het EU-niveau en hoe verloopt de controle vanuit de lidstaten?

Deze theoretisering vonden we al terug bij de derde fase van het liberaal-intergouvernementalistische model, waarin Moravcsik verklaart waarom lidstaten via delegatie van bevoegdheden naar het EU-niveau op een rationele manier hun belangen verdedigen (zie 4.3). Het *principal-agent*-model is echter verfijnder. Het poogt niet alleen het waarom van de delegatie rationeel te verklaren en de mate van controle te illustreren, maar gaat ook uitgebreid in op de diverse formele en informele mechanismen van delegatie en controle. Bovendien maakt dit model geen algemene claims over de relatieve macht van de *principal* of de *agent*. Waar Moravcsik de nadruk legt op beperkte delegatie en sterke controle in functie van nationale belangen, argumenteren *principal-*

agent-theoretici dat de mate van delegatie en controle afhangt van diverse variabelen. Ze bieden een uitgebreid kader om de machtsrelatie tussen de lidstaten en de EU op een rationalistische manier te interpreteren, maar vellen zelf geen eindoordeel over de invulling hiervan. Het overzicht hieronder is gebaseerd op het baanbrekende werk van Pollack (1997).

De eerste vraag is dus waarom en wanneer *principals* functies delegeren naar het EU-niveau. Dat men het heeft over ‘**delegatie**’ en niet over ‘integratie’ wijst erop dat *principal-agent*-modellen niet de pretentie hebben om het hele Europese verhaal te verklaren. Zoals bij het functionalisme gaat hun aandacht naar de integratie in specifieke domeinen. De functionaliteit is dan ook één van de verklaringen voor delegatie: *principals* delegeren naar *agents* omdat die complexe functies sneller, goedkoper en efficiënter kunnen uitvoeren. De Commissie is een administratie die de noodzakelijke data verzamelt, vergaderingen organiseert en coördineert, toeziet op het correcte verloop van de procedures en de implementatie van het beleid. Door complexe taken die verband houden met landbouw, visserij, milieu of mededinging aan de EU over te dragen, besparen lidstaten zichzelf heel wat tijd en moeite. Het betreft in essentie een besparing in **transactiekosten**.

Maar net als bij Moravcsik volstaat deze verklaring niet. Lidstaten geven een zekere autonomie aan supranationale instellingen, opdat deze de gemaakte afspraken zouden kunnen **monitoren**. De Commissie en het Hof zijn gemandateerd om de uitvoering van Europese wetgeving te controleren en *free riding* tussen de lidstaten tegen te gaan. Indien *principals* onderling een akkoord afsluiten zonder een arbiter aan te stellen, zullen ze snel geneigd zijn om vals te spelen. De geloofwaardigheid van gemaakte afspraken (zie ook 4.3) valt of staat met de installatie van een instelling die het volledige speelveld overziet.

Delegatie naar Europese instellingen is ook handig voor het oplossen van problemen die onvermijdelijk voortvloeien uit **incomplete contracting**. Hiermee wordt bedoeld dat een verdrag of wettekst nooit rekening kan houden met alle mogelijke situaties. Wanneer lidstaten de Europese Commissie in het leven riepen, konden ze moeilijk het volledige werkprogramma van de Commissarissen voor de komende decennia vastleggen en anticiperen op de concrete politieke problemen die zich zouden voordoen. Toen het Verdrag van Rome geschreven werd, kon men niet voorzien dat de Duitse overheid op een blauwe maandag de import van *Cassis de Dijon* uit Frankrijk zou weigeren omdat die niet voldeed aan het minimum alcoholpercentage voor likeur, namelijk 25%. Of dat vanaf de jaren 1970 de milieuproblematiek en de energiecrisis bovenaan de politieke agenda zouden belanden. Elk contract is per definitie onvolledig: Europese verdragen of wetten kunnen specifieke criteria en doelstellingen bepalen, maar er ontstaan onvermijdelijk concrete vragen waarvoor geen concreet antwoord voorzien is. Supranationale instellingen zoals de Commissie en het Hof moeten deze hiaten opvullen, in overeenstemming met de letter en

de geest van het Verdrag. Zo wordt vermeden dat lidstaten telkens een nieuw Europees Verdrag moeten onderhandelen wanneer kratten *Cassis de Dijon* aan de Duitse grens geblokkeerd geraken, wanneer de discussie over interventieprijzen van Europese suikerbieten omwille van internationale ontwikkelingen oplaait, of wanneer de Mexicaanse griep uitbreekt in diverse EU-lidstaten. Verdragen leggen algemene principes en werkwijzen vast, bijvoorbeeld het algemene principe van vrijhandel en de algemene uitzonderingen hierop (zie ook *infra*), maar voor de specifieke toepassing en naleving is het het makkelijkst instituties in het leven te roepen.

Delegatie vergemakkelijkt ook het nemen van **niet-populaire beslissingen**. Door delegatie wordt de verantwoordelijkheid voor politieke beslissingen immers diffuser. Het is moeilijker om na te gaan welke positie de andere lidstaten innemen en welke rol de EU-instellingen zelf spelen bij het uitvaardigen van verregaande Europese besluiten inzake milieubescherming, marktliberalisering of begrotingsbeperkingen. Regeringen kunnen de voordelen van de Europese integratie op hun eigen conto schrijven, bijvoorbeeld bij de omzetting van richtlijnen inzake consumentenbescherming (garantieperiode voor consumptiegoederen) of bij regelingen omtrent zwangerschapsverlof. Voor minder populaire beslissingen zoals de liberalisering van de post kunnen ze gemakkelijk verwijzen naar de EU als zondebok (zie Vos en Heirbaut 2008: 236). De lidstaten profiteren dus van het feit dat het, in de complexe EU-omgeving, moeilijk is om na te gaan wie precies welke verantwoordelijkheid draagt voor een bepaalde beslissing.³

De mate waarin lidstaten delegeren hangt af van institutie, thema en periode. Algemeen geeft Pollack wel aan dat efficiëntie en geloofwaardigheid cruciale voorwaarden zijn voor delegatie naar het EU-niveau. Bovendien is deze vraag onlosmakelijk verbonden met de mate van controle die de lidstaten voorzien hebben. Dit brengt ons bij de tweede centrale vraag uit het P-A-model, namelijk de mechanismen waarmee *principals controleren* of de *agent* zijn mandaat naar behoren uitvoert. Het uitgangspunt is immers dat supranationale instellingen, eveneens vanuit rationele overwegingen, proberen om de hen toegekende macht maximaal te benutten (*agent slippage*) en zelfs uit te breiden (*agent shirking*). Zogenaamde *agency losses* zijn dus onvermijdelijk. Zoals in het neofunctionalisme gaat men er hier vanuit dat de Europese Commissie en het Hof van Justitie over een heel arsenaal van strategieën beschikken om, gebruikmakend van hun expertise en centrale positie, een zekere mate van autonomie te verwerven. Maar in tegenstelling tot de neofunctionalisten besteden P-A-theoretici uitgebreid aandacht aan de controlemechanismen waarover de *principals* beschikken.

Wanneer het eerste probleem opgelost is – via delegatie naar de EU zijn namelijk de efficiëntie en de geloofwaardigheid toegenomen – stelt zich meteen een tweede probleem, namelijk ervoor zorgen dat de *agent* zijn boekje niet te

buiten gaat. Het risico dat agenten hun macht zullen gebruiken om een eigen koers te varen vloeit logisch voort uit de delegatie. Als *principals* willen genieten van de baten van delegatie, zijn ze zich ervan bewust dat ze minstens een stukje macht in handen geven van hun *agent*. Absolute controle is onmogelijk en ook niet wenselijk, want hiermee zouden de voordelen van de delegatie zelf tenietgedaan worden. Het baasje dat zijn hond aan een leiband uitlaat kan niet vermijden dat de hond in een bepaalde richting stuurt, het tempo versnelt of vertraagt, of radicaal een andere weg inslaat. Als het baasje de leiband van zijn hond extreem strak en kort wil houden, kan hij het beest evengoed in zijn armen nemen en zo gaan wandelen. Maar hiermee worden de initiële redenen om een leiband te gebruiken tenietgedaan.

Ex ante-controlemechanismen worden vastgelegd door de *principals* vooraleer de delegatie plaatsvindt. Het gaat bijvoorbeeld om beperkingen in de reikwijdte van het mandaat, zoals de gelimiteerde rol voor de Commissie, het Parlement en het Hof in de tweede en derde pijler van het EU-Verdrag. Verdragsartikels bevatten ook administratieve procedures die ervoor zorgen dat de *principals* hun *agent* kunnen controleren. Zo bepaalt het EG-Verdrag dat de Europese Commissie handelsbesprekingen kan voeren met derde landen, bijvoorbeeld binnen de Wereldhandelsorganisatie, in naam van de lidstaten. Maar tegelijk wordt voorzien dat de lidstaten een mandaat voor de Commissie moeten vastleggen, dat ze via een speciaal comité betrokken worden bij de onderhandelingen en dat ze het uiteindelijke handelsakkoord moeten goedkeuren (*cf.* Kerremans 2004). De introductie van het subsidiariteitsbeginsel sinds het Verdrag van Maastricht kan ook gezien worden als een *ex ante*-controlemechanisme: lidstaten hebben via dit principe voorzien dat de Commissie zich nooit kan inlaten met domeinen die ze zelf beter kunnen aanpakken.

De lidstaten beschikken ook over mechanismen om de Europese instellingen *ex post* te controleren, namelijk wanneer de *agent* al bezig is met de uitvoering van de aan hem gedelegeerde opdracht. Dit gebeurt via *monitoring* en eventueel via sancties. Een eerste manier om de supranationale instellingen te controleren is de zogenaamde *police patrol*-controle. Zoals politiepattrouilles zullen *principals* op regelmatige basis controleren waarmee de *agents* precies bezig zijn. Dit is een bijzonder effectieve maar ook dure manier om te controleren. Het voorbeeld bij uitstek zijn de talrijke comitologiecomités die sinds de oprichting van het landbouwbeleid in 1962 werden opgericht. Vandaag bestaan er drie soorten comités die de Commissie bijstaan in de uitvoering van het EU-beleid: in volgorde van toenemende controle gaat het om adviserende, management- of regelgevende comités. Zo is er bijvoorbeeld een adviserende procedure voor concurrentiebeleid, een managementcomité voor landbouw en een regelgevend comité voor voedselveiligheid. Bij de debatten over nieuwe Europese wetgeving is het interessant om na te gaan welke lidstaat pleit voor welke soort procedure. Naar gelang van hun preferenties in een bepaald beleidsdomein zullen lidstaten de voorkeur geven aan een comitologiecomité

dat de Commissie meer of minder ruimte geeft. Een lidstaat die bijvoorbeeld verwacht dat de Commissie een voorstander is van vrijhandel (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk), zal pleiten voor een adviserend comité. Hetzelfde geldt voor een lidstaat die verregaande Europese integratie in een bepaald beleidsdomein wil (bijvoorbeeld Spanje en migratie). Wel dient opgemerkt te worden dat comitologiecomités meestal onderzocht worden in de context van constructivistisch onderzoek (zie hoofdstuk 6 en 7.2, en Quaglia *et al.* 2008).

Een andere optie is de *fire-alarm*-controle. Hier handelen de *principals* als een brandweerkorps: ze pakken het probleem met man en macht aan nadat iemand alarm geslagen heeft. Het is niet nodig om permanent alert te zijn. Deze methode is goedkoper dan die van de politiepatrouilles, want de kost wordt geexternaliseerd. Men gaat ervan uit dat derde actoren zoals vakbonden, ngo's, werkgevers of private personen wel aan de noodrem zullen trekken wanneer de Commissie haar boekje te buiten gaat, bijvoorbeeld door maatregelen te nemen die asociaal zijn, ingaan tegen de mensenrechten, consumentenbelangen schaden, de werkloosheid doen toenemen enzovoort. De *principals* moeten hun *agent* dus niet actief opvolgen maar gaan ervan uit dat ze op de hoogte gebracht zullen worden van *agent slippage* of *agent shirking*. In Brussel huizen zoveel lobbygroepen die het doen en laten van de Europese Commissie volgen, dat de lidstaten er gerust in kunnen zijn dat ze zeker zullen horen over eventuele misstappen of betwistbare beslissingen van de Commissie. Bovendien kunnen individuen en rechtspersonen in bepaalde gevallen naar het Hof van Justitie stappen om Europese beslissingen te betwisten.

Opnieuw in de sfeer van de handelspolitiek kan dit geïllustreerd worden met de onderhandelingen over de diensten binnen de WTO. In 2003 lekte uit dat de Europese Commissie aanstuurde op het vrijmaken van diensten voor waterdistributie in meer dan 70 ontwikkelingslanden en negotieerde over het openstellen van gezondheidsdiensten (ziekenhuizen) in de EU. Geheime onderhandelingsdocumenten verschenen op andersglobalistische websites en lokten protest uit bij de sociale sector, ontwikkelings-ngo's en parlementairen. Uiteindelijk nam de Commissie afstand van deze posities en koos ze voor een meer transparante onderhandelingsstrategie.

Volgens deze werkwijze kunnen *principals* dus aan *free riding* doen op de automatische informatiestroom vanuit een waakzame civiele samenleving en hoeven ze de Commissie zelf niet constant te controleren. *Fire alarm*-controle kan de legitimiteit van Europa vergroten, aangezien burgers en sociale groepen een actieve rol spelen in de controle op de Commissie. Toch is de brandweeralarmmethode minder effectief dan de politiepatrouilles. Het is mogelijk dat de *principals* pas relatief laat op de hoogte gebracht worden van het feit dat de Commissie haar boekje te buiten gaat. Bovendien werkt deze methode minder effectief in beleidsdomeinen die minder gepolitiseerd zijn en waarbij minder lobbygroepen betrokken zijn. Werkgevers of milieuorganisaties zijn

goed vertegenwoordigd op EU-niveau en zullen moord en brand schreeuwen wanneer de Commissie iets doet dat niet tot haar bevoegdheden behoort, maar het kan al te laat zijn vooraleer de Europese verenigingen van duivenmelkers beseffen dat de Commissie ingrijpende maatregelen heeft genomen die ingaan tegen de preferenties van de lidstaten.

Het *monitoren* kan ook gebeuren via *institutional checks*. De *principals* roepen nieuwe *agents* in het leven, die als taak hebben hun *agent* te controleren. Zo ontstaat een institutionele balans van diverse *agents* die elkaar controleren, in opdracht van de *principal* die daardoor zelf geen actief speurwerk moet verrichten. Het Rekenhof en het antifraudeagentschap OLAF passen in deze logica. Een concreet voorbeeld is de rol die ‘klokkenluider’ Paul van Buitenen in 1999 speelde vanuit de financiële controledienst van de Commissie. Nadat hij fraude door de Franse commissaris Edith Cresson aan het licht gebracht had, moest de hele Commissie-Santer aftreden. Maar de oprichting van het Europees Parlement, dat trouwens ook een belangrijke rol speelde in de val van de Commissie-Santer, kan eveneens vanuit de optiek van de *institutional checks* bekeken worden. Rationele keuzetheoretici gaan ervan uit dat de toenevende macht van het Europees Parlement – die overigens in contrast staat met de afkalvende rol van de nationale parlementen in Europa – niet verklaard kan worden vanuit federalistische motieven (zie 1.1) of vanuit een democratische bekommernis (zie 9.1). De lidstaten hebben het Europees Parlement opgericht en stelselmatig versterkt vanuit rationeel eigenbelang. Het Parlement moet gezien worden als een bijkomende *agent* van de lidstaten, die als taak heeft de Commissie te controleren. Aangezien het Europees Parlement zich uitstekend kwijt van zijn taak, hoeven de lidstaten de Commissie niet continu te controleren. Via de activiteiten van het Parlement – dat ook over thema’s waarvoor het geen medewetgever is talrijke vragen stelt en resoluties stemt – blijven lidstaten op de hoogte van de activiteiten van de Commissie. Zo was het vooral het Parlement dat aan de noodrem trok en nationale politici wakker schudde toen de Commissie haar voorstellen over de havenrichtlijn en de Bolkestein-richtlijn formuleerde.

Wanneer de Commissie ondanks de *ex ante* wetgevende bepalingen en de diverse controlemechanismen toch nog haar mandaat overschrijdt, kunnen de lidstaten gebruikmaken van een groot aantal **sancties**. Lidstaten kunnen snoeien in het budget waarover de Commissie beschikt. Zo voorziet het verdrag (*ex ante*) dat het budget van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid binnen een bepaalde tijd moet besteed worden door de Europese Raad. Hoewel budgettaire sancties relatief gemakkelijk te implementeren zijn, hebben ze het nadeel dat hiermee ook andere actoren (bijvoorbeeld Europese landbouwers) geschaad worden, die niet mee verantwoordelijk zijn voor het wangedrag van de *agent*. Een andere optie is het ontslag of de niet-herbenoeming van personeel. Indien de Commissievoorzitter een tweede termijn ambieert, gaat hij best niet te veel in tegen de belangen van de lidstaten. De recente kritiek vanuit het Europees

Parlement op José Manuel Barroso is precies dat hij, zich als politieke wetenschapper ongetwijfeld bewust van de *principal-agent*-controlemechanismen, te veel als een lakei van de grote lidstaten opstelt. Lidstaten kunnen gewoonweg ook weigeren om nog mee te werken aan het Europese project, zoals de Franse President Charles de Gaulle dat deed met zijn lege stoelstrategie in de jaren 1960. Tot slot is er wat Pollack de ‘nucleaire optie’ noemt: de herziening van Europese wetgeving en desnoods van de Europese verdragsteksten om de capaciteiten van de *agent* te beperken. Bij elke verdragsherziening bestaat de kans dat lidstaten zullen snoeien in de bevoegdheden van de Commissie, die met één pennentrek tot een transnationaal secretariaat gereduceerd kan worden.

Op handelsvlak bestond er bij sommige lidstaten, in het bijzonder bij Frankrijk, nogal wat ongenoegen over de landbouwtoegevingen die de Commissie gedaan had tijdens de Uruguay-Ronde (1986-1994). Zo had de Commissie het beruchte ‘Blair House-Akkoord’ onderhandeld met de Verenigde Staten, achter de rug van de lidstaten. Na bekendmaking van dit akkoord werd de handelscommissaris Sir Leon Brittan openlijk teruggefloten door de Raad, met als gevolg daarvan heel wat diplomatieke schade en een diepe vertrouwenscrisis tussen de *principals* en hun *agent*. In die context kan ook het dispuut tussen de Raad en de Commissie over nieuwe handelsbevoegdheden gesitueerd worden: in tegenstelling tot de neofunctionalistische interpretaties (zie 4.1) maar in lijn met de *rational choice* à la Garrett (zie *infra*) oordeelde het Hof met Opinie 1/94 in het voordeel van de lidstaten. Het ‘Blair House-trauma’ kan ook verklaren waarom de Raad bij latere verdragswijzigingen (Amsterdam, Nice, Grondwettelijk Verdrag en Hervormingsverdrag) zo weigerachtig stond tegenover een uitbreiding van de handelsbevoegdheid van de EU (Meunier en Nicolaïdis 1999). De volgende Commissaris voor handel zou een Fransman worden, Pascal Lamy. Tot op vandaag krijgen ambtenaren bij het DG Handel kippenviel bij het uitspreken van de woorden ‘Blair House’.

Sancties zijn effectief maar ook duur en riskant. Het risico bestaat dat de *principals* het onderling niet eens zijn over de sanctionering, wat door de *agents* misbruikt kan worden om sancties te vermijden. Voorwaarde is dus dat de lidstaten min of meer op dezelfde lijn staan wat de noodzaak van sancties betreft. Om de effectiviteit van sancties in te schatten, is het ook van belang om te kijken naar de stemprocedure (unanimiteit of gekwalificeerde meerderheid?) en naar de *default condition* (valt men terug op het *status quo* bij afwezigheid van een beslissing?). Indien de delegatie naar de Commissie tijdelijk is, bijvoorbeeld de Europese richtlijn die voorziet in het beheer van de structuurfondsen, dan is de *default condition* dat alle macht teruggaat naar de lidstaten: wanneer de delegatie vervalt en Europese lidstaten geen akkoord hebben bereikt over een opvolger, vloeit alle verantwoordelijkheid terug naar de nationale hoofdsteden. Indien geen vervaldatum staat op delegatie naar de Commissie, bijvoorbeeld voor het Europees landbouwbeleid, dan is de *default*

condition de status quo: wanneer lidstaten het niet eens kunnen worden over een hervorming van het Europees landbouwregime, verandert er niets en blijft het oude systeem gewoon verder geldig. In het eerste geval is de unanimiteitsregel in het voordeel van wie de macht van de Commissie wil beperken; in het tweede geval is de vereiste van unanimiteit in het nadeel van wie de Commissie wil sanctioneren. Wanneer de delegatie sowieso heronderhandeld moet worden omdat ze tijdelijk is en omdat de unanimiteitsregel geldt, beschikt de lidstaat die de Commissie wil afstraffen over bijzonder veel macht. Hij kan ervoor zorgen dat de rol van de Commissie, de budgetten waarover ze beschikt enzovoort beperkt worden. Wanneer een nieuwe delegatie niet noodzakelijk is en unanimiteit vereist is voor een nieuwe richtlijn die het mandaat van de Commissie bepaalt, moet de op sancties beluste lidstaat erin slagen om alle andere EU-lidstaten te overtuigen. Pas wanneer er een consensus bestaat tussen alle lidstaten, kan de delegatie herzien worden in meer restrictieve zin. De Commissie staat dus relatief sterk in de uitvoering van het landbouwbeleid, omdat één ontevreden lidstaat niet op zijn eentje een herziening van haar mandaat kan forceren. Bij de uitvoering van structuurfondsen is dit laatste wel mogelijk.

Dergelijke redeneringen typeren het *rational choice*-institutionalisme. Maar hoewel de theorie logisch lijkt, blijkt het in de praktijk niet altijd makkelijk om de effectiviteit van sancties na te gaan. Dat er zich nauwelijks gevallen voordoen waarbij lidstaten de Commissie afstraffen, betekent immers niet dat het Europese repertorium aan sancties nutteloos is. Integendeel: volgens P-A-theoretici kan de afwezigheid van sancties er juist op wijzen dat de Commissie binnen de lijntjes blijft handelen. Ze spreken dan van **rationele anticipatie**: de *agent* is zich ervan bewust dat de *principal* kan sanctioneren en doet dus alles om dit te vermijden. Sanctie-instrumenten hoeven niet gebruikt te worden, want louter de mogelijkheid van sancties heeft al effect op het gedrag van de Commissie. Methodologisch gezien kan men dus weinig zeggen over de (on)macht van de *principals* over de *agent* op basis van het aantal sancties: de afwezigheid van sanctionering kan betekenen dat de *principal* weinig greep heeft op het gebeuren, maar evengoed dat de *agent* rationeel anticipeert.

Al bij al biedt P-A een ideale kapstok om machtsverhoudingen in de EU-politiek aan op te hangen. Het model geeft inzicht in de dynamiek waarbij lidstaten enerzijds bevoegdheden doorschuiven naar het EU-niveau maar anderzijds controle blijven uitoefenen. In die zin overstijgt P-A inderdaad het debat tussen neofunctionalisten en intergouvernementalisten. Eenduidige conclusies over de richting van Europese integratie ontbreken: de vraag of de lidstaten dan wel de Commissie de bovenhand halen is een empirische kwestie, en het antwoord erop hangt af van talrijke factoren zoals het thema, de tijd en de besluitvormingsprocedure. Hetzelfde geldt voor het Hof van Justitie: Pollack (1997: 120) kan zich deels vinden in de analyse van Burley en Mattli (zie 4.1), maar betoogt dat ook Garretts analyse (zie *infra*) geldig is.

Zo worden de kool en de geit gespaard. Toch identificeert Pollack, op basis van het voorgaande, vier algemene condities die de autonomie van een *agent* bepalen. Ten eerste hangt de bewegingsvrijheid van de Commissie af van de preferenties van de lidstaten. Hij sluit zich aan bij Moravcsiks centrale stelling dat de Europese instellingen niet kunnen afwijken van de preferenties van de lidstaten, maar argumenteert dat hierin wel een zekere marge bestaat. Zeker wanneer er weinig eensgezindheid is tussen de lidstaten, kan de Commissie hiervan gebruikmaken. Ten tweede wordt verwezen naar het belang van de besluitvormingsregels voor de formele *agenda setting*-macht van de Commissie. Het gaat dan bijvoorbeeld om de stemmethode of het soort comitologieprocedure. Dit lijkt echter een cirkelredenering: de besluitvormingsregels bepalen de autonomie van een *agent*, maar het blijft onduidelijk waarom lidstaten in eerste instantie een soepeler besluitvorming voorzien hebben in sommige domeinen. Ten derde beïnvloedt onvolledige informatie en onzekerheid de informele *agenda setting*-macht van de Commissie. In zo'n situatie kan de *agent* gemakkelijker ideeën lanceren die opgepikt worden door de lidstaten, zoals ook de neofunctionalisten (zie hoofdstuk 2) al betoogden. Het sociologisch-institutionalisme gaat hierin nog een stuk verder en betoogt dat onvolledige informatie en onzekerheid de kansen op socialisering en normatieve dynamieken verhogen (zie hoofdstuk 6). Ten vierde blijkt dat vlotte relaties tussen de Commissie en transnationale of subnationale actoren (belangengroepen of individuen) de macht van de Commissie deels beperken (*cf. multi-level governance*), maar anderzijds ook een tegenwicht vormen tegen de lidstaten (*cf. neofunctionalisme*). Toch blijft de P-A-benadering vooral handig om specifieke dossiers en beleidsdomeinen te onderzoeken. Auteurs die de theorie willen veralgemeningen naar de Europese Unie als geheel komen snel weer terecht in het oude supranationalisme-intergouvernementalisedebat (Kassim en Menon 2003).

De rechterlijke macht: De non-believers

Hoewel P-A-analyses in de EU-studies meestal focussen op de Europese Commissie of op specifieke Europese agentschappen, hebben rationele keuzetheoretici zich ook gebogen over het Hof van Justitie. In die context kan het werk van Garrett niet genegeerd worden. Zijn bijdragen blinken uit in analytische helderheid, waarmee hij de Europese rechtspraak theoretisch duidt met oog voor de rationele kosten-batencalculatie van de nationale hoofdsteden en van de rechters in Luxemburg. Zijn stelling is nogal radicaal. Waar Moravcsik erkent dat het Hof meer macht gekregen heeft dan aanvankelijk bedoeld was, zij het dat die macht niet consequent tegen de lidstaten gebruikt wordt (zie 4.3), beschouwt Garrett het Hof louter als een *agent* van de grote lidstaten die nooit tegen de belangen van die lidstaten zal ingaan.

In de EU-studies leidde dit dan ook tot een pittig debat tussen de *rational choice*-institutionalistische interpretatie dat het Hof trouw blijft aan de lidstaten, en de neo-neofunctionalistische visie die het Hof ziet als een supranationale *policy entrepreneur*. In hun artikel dat in het vorige hoofdstuk besproken werd (zie 4.1) uitten Burley en Mattli scherpe kritiek op Garretts visie. Het debat kristalliseerde zich opnieuw rond het fameuze *Cassis de Dijon*-arrest.

Garrett (1992) stelt zich niet alleen de vraag waarom lidstaten het Hof van Justitie opgericht hebben, maar ook waarom ze met de Europese Eenheidsakte geen nieuw juridisch systeem ingesteld hebben dat meer vrijheid zou laten. Deze eerste verdragsherziening sinds het Verdrag van Rome was een ideale gelegenheid om de bewegingsvrijheid van het Hof in te perken ten voordele van de grote lidstaten. Garretts verklaring komt overeen met het P-A-model. Het Hof is nuttig om de naleving van Europese regels en de Europese rechtspraak te monitoren en om problemen van *incomplete contracting* op te lossen. Om die redenen accepteren lidstaten de rechtspraak van het Hof, want zelfs als die ingaat tegen hun kortetermijnbelangen, weten ze dat deze rechtspraak op lange termijn in het belang van iedereen is. Rationele lidstaten zijn zich er immers van bewust dat het Hof het collectieve actieprobleem kan oplossen. Toch zouden lidstaten het Hof afstraffen indien het te ver zou gaan. De rechters in Luxemburg weten dit en ze zullen dan ook geen arresten vellen die ingaan tegen de preferenties van de grote lidstaten. Ze kunnen ook niet anders, gezien hun institutionele zwakheid: de taken van het Hof worden niet expliciet vermeld in een geschreven Grondwet, de benoeming van elke rechter gebeurt door een lidstaat, en rechters moeten elke zes jaar herbenoemd worden.

In een meer uitgebreide analyse vertrekt Garrett (1995) vanuit het *Cassis de Dijon*-arrest, dat voor de *believers* in het Hof van Justitie stevast de ultieme illustratie is van zijn autonomie. Zo stellen Burley en Mattli dat er veel arresten *à la Cassis* zijn, waarin het Hof ingaat tegen de belangen van de grote lidstaten, *in casu* Duitsland. Ze zien dit als een teken van de eroderende nationale soevereiniteit en de sluipende machtstoename van het Hof (zie 4.1). Ook Garrett ziet *Cassis* als een casus die representatief is voor verschillende Europese rechtszaken, maar hij komt tot tegenovergestelde conclusies.

Vanuit een speltheoretische invalshoek focust hij enerzijds op de strategieën van de lidstaten, en anderzijds op de strategische reactie van het Hof. Op die manier komt hij tot verschillende mogelijke scenario's. *Cassis* is een typisch scenario waarin het Hof een arrest velt dat ogenschijnlijk ingaat tegen de belangen van een belangrijke lidstaat maar eigenlijk in de lijn ligt van de preferenties van deze lidstaat.

Zo betoogt Garrett dat de kost van de *Cassis*-casus voor Duitsland eigenlijk minniem was. Het arrest trof enkel de producenten van sterkere wijnen en zachtere likeuren, een sector die sowieso niet zo competitief was, maar schaadde de belangen van de sterke bier- en wijnproducenten niet. Daartegenover staat dat

de baten van de *Cassis*-uitspraak – waarmee het principe van wederzijdse erkenning in de Europese markt geïnstalleerd werd – ongelooflijk veel groter waren voor een competitieve economie als die van Duitsland. Vanuit die kosten-batenafweging koos Duitsland ervoor om enerzijds zwaar te protesteren tegen de uitspraak van het Hof, wat de binnenlands-politieke legitimiteit verhoogde, maar anderzijds schikte het land zich naar het arrest. Dat de Duitse regering het arrest van het Hof ondanks de hevige kritiek toch uitvoerde, vergroot haar reputatie als goede Europeaan. Duitsland had het ook naast zich kunnen neerleggen, maar dat zou ingegaan zijn tegen zijn belangen. *Cassis* betekende een grote sprong voorwaarts voor de uitbouw van een Europese interne markt, iets waarbij de Duitse economie heel veel te winnen had.

Ook de strategie van het Hof was het resultaat van een rationele kosten-batenanalyse. Het Hof kon de Duitse strategie inschatten en speelde het spel maar al te graag mee. Dankzij dit soort arresten die zagezegd ingaan tegen de grote lidstaten – wat zelfs blijkt uit het verbaal geweld vanuit de hoofdsteden – vergroot het Hof zijn legitimiteit en geloofwaardigheid. Het bevestigt zijn reputatie als de objectieve garantie tegen de machtspolitiek van de grote lidstaten. Bovendien vergrootte dit arrest de reikwijdte van het Hof in de vestiging van de interne markt. Cruciaal is echter dat zijn uitspraken de belangen van de belangrijkste lidstaten ten goede komen, anders dreigen deze de rechtspraak van het Hof naast zich neer te leggen. Garrett vermeldt enkele casussen waarbij Duitse en Franse rechtbanken het oordeel van het Hof negeerden en het Europese Hof van Justitie zijn rechtspraak daarna meteen temperde.

In dit verhaal is iedereen gelukkig. Dit is een win-winsituatie voor de lidstaten en voor het Hof. Supranationale institutionalisten zoals Burley en Mattli schatten dit soort casussen en de vermeende negatieve impact ervan voor de lidstaten verkeerd in. De *bottom line* van Garretts verhaal is dat de grote lidstaten altijd aan het langste eind trekken en dat het Hof hiermee rekening houdt. Hij gaat ook in op een ander scenario, waarbij een economisch of politiek belangrijke sector getroffen zou worden door een veroordeling van het Hof. In zo'n geval zouden de lidstaten wel degelijk bereid zijn om die uitspraak naast zich neer te leggen, waardoor de autoriteit van het Europees Hof van Justitie zou ondermijnd worden. Het Hof is zich ervan bewust dat het afhankelijk is van de lidstaten en het anticipeert rationeel op zo'n doemscenario door een minder streng oordeel te vellen. Garrett vermeldt de casus-*Cinétique* over de bescherming van de Franse audiovisuele sector. Hoewel het Franse beleid inging tegen de Europese wetgeving inzake vrijhandel, oordeelde het Hof van Justitie in het voordeel van Frankrijk. Dit is mogelijk, omdat de arresten van het Hof niet ingegeven zijn door precedenten of door een juridische basis, maar wel door zijn strategische inschatting. De verdragsbasis is immers vaak genoeg om een nuttige interpretatiemarge te behouden: enerzijds ging artikel 30 (vandaag art. 28) over het principe van vrijhandel, anderzijds was er artikel 36 (art. 30) met enkele eerder algemene uitzonderingen hierop. Deze basis laat voldoende

speelruimte voor uiteenlopende toepassingen door het Hof, in lijn met de preferenties van de grote lidstaten.

Tot slot is er het scenario waarbij minder machtige landen, bijvoorbeeld de zuidelijke lidstaten, getroffen worden door een arrest van het Hof. Deze landen hebben meer kosten dan baten bij verdere Europese marktintegratie. Hier is Garretts analyse vager en het eindresultaat minder duidelijk. De strategie van de lidstaten zal erin bestaan de toepassing van arresten te ontwijken of over een langere termijn te spreiden. Eventueel zullen lidstaten openlijk duidelijk maken dat ze de uitspraak niet kunnen toepassen en argumenteren dat ze met implementatieproblemen kampen. Het Hof moet hier een moeilijk evenwicht bewaren: enerzijds wil het een stuk meegaan met de zuidelijke lidstaten om te vermijden dat zijn legitimiteit ondergraven wordt door niet-naleving van zijn uitspraken; anderzijds ondervindt het de druk van de noordelijke lidstaten om marktintegratie door te drukken.

Andere rationele keuze-institutionalisten zijn meer genuanceerd. Wincott (1996) stelt dat het Hof van Justitie niet zomaar de handlanger is van de Europese lidstaten, ook al wordt zijn 'heroïsche rol' vaak overdreven. Zo zijn de uitspraken van het Hof minder verregaand sinds het Verdrag van Maastricht en de toename van het euroscepticisme bij de Europese bevolking. Verder benadrukt hij dat het Hof zelf geen initiatiefrecht heeft maar moet 'wachten op accidenten', namelijk tot iemand een bepaalde casus voor het Hof brengt. Zijn punt is dat het Hof geen autonome actor is maar ook beïnvloed wordt door de externe omgeving. Hij nuanceert de rationalistische assumpties door erop te wijzen dat sommige beslissingen niet rationeel genomen worden en dat kortetermijnbelangen vaak voorrang krijgen bij politici. Wincott heeft oog voor onverwachte gevolgen van de Europees integratie: doordat de Gaulle zo fel aandrong op unanimiteit in de Europese besluitvorming, heeft hij ervoor gezorgd dat veel beslissingen via de juridische weg door het Hof van Justitie genomen werden. Hoewel dit niet de bedoeling was, werd de supranationale autoriteit van het Hof op die manier versterkt. Deze gedachtegang brengt ons bij het historisch-institutionalisme.

5.2 Historisch-institutionalisme: man zoekt hond

Het historisch-institutionalisme bouwt verder op deze inzichten maar voegt er één belangrijke dimensie aan toe, namelijk de tijdsdimensie. Daardoor blijkt de Europese integratie niet altijd even functioneel of rationeel is als aanvankelijk bedoeld was. Net als bij de *principal-agent*-theorieën poogt het historisch-institutionalisme het debat tussen intergouvernementalisme en het neofunctionalisme te overstijgen. Volgens Paul Pierson (1996), de auteur die het historisch-institutionalisme het meest uitgebreid toegepast heeft op de Europese

integratie, worden elementen uit beide theorieën in dit model gecombineerd op een manier die een betere verklaring biedt voor het Europese integratieproces. Het historisch-institutionalisme is in ieder geval onontbeerlijk om een goed inzicht te krijgen in de evolutie van het Europese verhaal over een langere periode (zie Meunier en McNamara 2007).

De neorealistische visies van Alan Milward en Andrew Moravcsik zijn het uitgangspunt: lidstaten zijn en blijven de belangrijkste actoren in de Europese integratie (zie 4.3). Lidstaten dragen enkel bevoegdheden over aan Europa als ze daar voordeel bij hebben en als ze voldoende controle behouden. Neofunctionalisten overdrijven in de rol die ze toekennen aan supranationale instellingen. Maar tegelijk introduceert Pierson een nieuw concept, namelijk tijd. Hoewel delegatie aanvankelijk ingegeven is vanuit rationele motieven, ontstaan na verloop van tijd ‘gaten’ in de functionaliteit voor en de controle door de lidstaten. Lidstaten moeten vaststellen dat instellingen een eigen leven gaan leiden, dat bepaalde beleidsdomeinen andere resultaten produceren dan eerst bedoeld was, dat de logica achter het Europese project onduidelijk geworden is. Twee vragen staan dan ook centraal in Piersons analyse: hoe ontstaan die gaten, en vooral, waarom kunnen lidstaten ze niet corrigeren?

Hoe ontstaan die gaten?

Dus, ten eerste: hoe komt het dat de EU-politiek op termijn de belangen van de lidstaten niet altijd meer weerspiegelt? Allereerst benadrukt Pierson dat de neofunctionalistische verklaring, dat Europese instellingen een soort autonomie verwerven, onvoldoende is. De Commissie en het Hof zijn *agents* van de lidstaten. Ook al lijken de nationale hoofdsteden nauwelijks controle uit te oefenen, toch heeft het fenomeen van rationele anticipatie een disciplinerend effect op de Europese instellingen. Pierson suggereert dan ook drie andere verklaringen. Ze bevatten alle een tijdscomponent en blijken bij uitstek van toepassing op de EU.

Ten eerste benadrukt hij de **kortetermijn**horizon van politici. Europese beleidsmakers geven de voorkeur aan korte- boven langetermijnbelangen. *In the long run we're all dead*, en dat geldt zeker voor politici. Om specifieke ideologische of andere idiosyncratische redenen kunnen regeringen dus akkoord gaan met een bepaald facet van de Europese integratie, waarvan later blijkt dat het niet overeenkomt met de nationale belangen. Dit is wat Charles de Gaulle de Franse onderhandelaars van het Verdrag van Rome verweet: door hun supranationalistische blindheid hebben zij de Franse economische belangen op het spel gezet (zie 3.1). Een ander voorbeeld is de optie dat grote lidstaten twee, en de kleintjes één Commissaris mogen leveren. Deze rationele beslissing hield geen rekening met de vijf uitbreidingsgolven, die dus leidden tot een groot aantal Commissarissen met meer personeel en meer portefeuilles en dus misschien ook met een groter gewicht van de Europese Commissie dan aanvankelijk voorzien was.

Ten tweede kan de **situatie veranderen** doorheen de tijd, waardoor vroegere beslissingen nu onlogisch lijken. Hiermee gaat Pierson in tegen de impliciete maar dominante visie in de sociale wetenschappen dat er één logische en efficiënte lijn zit in de geschiedenis. Het Euratom bleek enkele decennia na de oprichting ervan niet meer zo relevant, maar toch duurde het 50 jaar vooraleer het afgeschaft werd. Bij het Verdrag van Rome viel wat te zeggen voor de oprichting van een Europees Ontwikkelingsfonds dat hulp zou verlenen aan de kolonies van EEG-lidstaten, maar anno 2009 blijft de vraag of een speciaal fonds voor (intussen ex-)kolonies wel zin heeft. Mochten de Europese lidstaten vandaag met een blanco blad aan de onderhandelingstafel zitten om een EU-landbouwbeleid uit te tekenen, dan zou dat er gegarandeerd anders uitzien dan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid dat in de jaren 1960 uitgewerkt werd. De kans dat vroegere beslissingen tot **onvoorziene gevolgen** leiden is groter bij de EU dan bij andere internationale instellingen, gezien de hoge themadichtheid van de Unie. Aangezien tal van domeinen onder de Europese bevoegdheid vallen, is de kans hier immers groter op *spillover*-dynamieken *à la* Haas en op een *overload* voor de lidstaten. Nationale hoofdsteden kunnen immers niet continu alle aspecten van alle beleidsdomeinen blijven opvolgen en controleren. Dit geldt des te meer voor de dagdagelijkse besluitvorming, waarin de informatie-asymmetrie ten voordele van de Commissie het grootst is.

Omgekeerd kan het voorkomen dat de situatie constant blijft maar dat de **preferenties** van lidstaten doorheen de tijd veranderen. Dit is de derde verklaring, die in tegenstelling tot het liberaal-intergouvernementalisme betoogt dat de belangen van regeringen niet stabiel blijven. De installatie van een nieuwe regering kan om ideologische redenen een andere Europapolitiek met zich meebrengen. Doorheen de jaren kunnen ook de structurele belangen die de buitenlandse politiek vormgeven veranderen, bijvoorbeeld doordat een land meer of minder afhankelijk geworden is van de internationale economie. In ieder geval: de Europese lidstaten nemen beslissingen die hun opvolgers nooit zouden nemen, maar deze opvolgers worden er wel mee geconfronteerd. Volgens Pierson doen zulke veranderingen in buitenlands-politieke preferenties van landen zich sneller voor in de *low politics*, in tegenstelling tot in de klassieke diplomatie en veiligheidskwesties. Het verwondert dan ook niet dat dit des te meer geldt voor het EU-beleid van de Europese lidstaten.

Enkele voorbeelden. In de tweede helft van de jaren 1990 kwamen in bijna alle EU-lidstaten centrumlinkse regeringen aan de macht, maar hun pogingen om een sociaal Europa uit te bouwen moesten optornen tegen beleidsbeslissingen van hun centrumrechtse voorgangers die het internemarktproject uitgebouwd hadden (zie ook 8.2). Toen Groot-Brittannië in 1973 toetrad tot de Europese Unie wilde het een voorkeursbehandeling voor zijn voormalige ontwikkelingslanden, wat resulteerde in de omvorming van de ACS-groep (Afrika, Caraïben en Stille Zuidzee). De exclusieve relatie met de ACS blijft tot vandaag bestaan,

maar de Britten behoren nu tot de grootste tegenstanders van zo'n focus op de voormalige kolonies. Bij de onderhandeling van het Groei- en Stabiliteitspact ging Duitsland akkoord met strenge begrotingsrichtlijnen, maar al na enkele jaren veranderden de context en de preferenties van de Duitse regering. Dit is evenwel een slecht voorbeeld van het historisch-institutionalisme, aangezien Duitsland erin slaagde om een laksere uitvoering van het Pact te verkrijgen. Dit brengt ons bij de tweede, meer intrigerende vraag van het historisch-institutionalisme:

Waarom slagen lidstaten er vaak niet in om de doorheen de jaren gegroeide hiaten opnieuw te corrigeren?

Bovenstaande analyse kunnen intergouvernementalisten immers nog wel onderschrijven. Maar zij gaan ervan uit dat de Europese lidstaten, wanneer die vaststellen dat de evolutie scheefloopt, hun machtsmiddelen kunnen aanwenden om de rationaliteit en functionaliteit te herstellen. Als *principals* kunnen ze gemakkelijk opnieuw een direct verband leggen tussen hun preferenties en het beleid van de *agent*. Historisch-institutionalisten zoals Pierson daarentegen, stellen vast dat Europese lidstaten hierin vaak moeilijk slagen, waardoor de niet-overeenstemming met de belangen van de lidstaten blijft duren.

In zijn zoektocht naar verklaringen hiervoor minimaliseert Pierson opnieuw eerst de neofunctionalistische these. Het is niet zo dat supranationale instellingen de lidstaten kunnen dwarsbomen in hun pogingen om de controle te herstellen. Europese regeringen beschikken over voldoende sanctiemiddelen, zoals de benoeming van de Commissarissen, de toekenning van budgetten en desnoods de herziening van het Verdrag. Op zoek naar een meer overtuigende verklaring benadrukt hij, ten eerste, de **'kleverigheid' van politieke instellingen**. Het is veel gemakkelijker om instellingen op te richten dan om ze af te schaffen. De barrières voor hervorming of afschaffing van bestaande instellingen zijn relatief hoog. Bij de oprichting van bijvoorbeeld het Europees Landbouwbeleid of de Europese Centrale Bank wilden politici vermijden dat hun tegenstanders in toekomstige regeringen deze gemakkelijk zouden kunnen afschaffen. Zeker bij unaniniteitsvereiste is het moeilijk om een instelling te hervormen of op te doeken. Maar zelfs bij gekwalificeerde meerderheid is dit niet evident, want ook hier is nog altijd een grotere meerderheid vereist dan de gewone meerderheid in nationale politieke stelsels. De herziening van het Verdrag is al helemaal een huzarenstukje: dit vergt een enorme investering in onderhandelingen, terwijl het eindresultaat verre van zeker is. Zelfs bij verdragsherziening is het moeilijk om bevoegdheden van de Europese Gemeenschap terug te schroeven, aangezien op basis van bestaande verdragsbepalingen een uitgebreid *acquis communautaire* van Europese secundaire wetgeving is ontstaan dat toegepast wordt in alle EU-lidstaten en door de kandidaat-leden. Wel kunnen lidstaten leren uit vroegere ervaringen en ervoor zorgen dat de

‘kleverigheid’ van nieuwe bepalingen in verdragen beperkt blijft. Zo werden de politieke aspecten van het Verdrag van Maastricht gebetonneerd in twee aparte pijlers met een meer beperkte integratie, en konden lidstaten *opt-outs* bedingen voor de Monetaire Unie en het Sociaal Protocol.

Ten tweede wijst Pierson op de **vaste kosten** die gemaakt worden bij de oprichting van een instelling, waardoor de exitoptie minder aantrekkelijk (duurder) wordt. Als lidstaten terugkomen op hun aanvankelijke keuze, om bijvoorbeeld een Europees Voedselagentschap of het Galileo-project op te richten, dan gaan de vaste kosten die al gemaakt zijn verloren. Zelfs al blijkt op een bepaald moment dat het Voedselagentschap in zijn huidige vorm niet langer voldoet aan de Europese noden op dat vlak, of dat de plannen voor Galileo niet meer volledig overeenstemmen met de preferenties van de lidstaten, toch blijft het voordeliger om deze weg verder te volgen. De exitoptie, namelijk het oprichten van een volledig nieuw agentschap of een ander satellietstelsel, zou immers veel duurder zijn. Zo kunnen regeringen na verloop van tijd beseffen dat hun instellingen suboptimaal zijn, maar maken ze geen werk van een hervorming, omdat het sop de kool niet waard is. De procedures en het beleid van de instellingen zijn gekend bij alle actoren, die ervan uitgaan dat de instellingen zullen blijven bestaan, waardoor een soort *self-fulfilling prophecy* in werking gezet wordt.

In die context lanceerden historisch-institutionalistische wetenschappers het begrip **padafhankelijkheid**. Door op een bepaald moment een weg in te slaan, wordt het moeilijk om later op zijn stappen terug te keren. Wie zijn masterstudie bijna voltooid heeft, alle examens met succes afgelegd heeft en enkel nog zijn thesis moet afwerken, zal snel geneigd zijn om dit ook te doen. Zelfs al interesseert het thema van de masterproef de student niet meer en beseft deze dat hij liever een andere studierichting had willen volgen: de vaste kosten die gemaakt zijn bij inschrijving, het volgen van de lessen, het studeren van de examens en de voorbereiding van de masterproef maken het bijzonder moeilijk om de aanvankelijke keuze te herzien. Op die manier ontstaat een **lock-in**. De manoeuvreerruimte van politici wordt voor een groot deel beperkt door de fenomenen van padafhankelijkheid en *lock-in*. Omwille van haar grote institutionele dichtheid is de kans des te groter dat deze fenomenen zich voordoen in de Europese Unie.

Toch krijgen deze processen relatief weinig aandacht in de literatuur en bij politieke analyses, omdat ze *niet-beslissingen* met zich mee brengen. Hun effecten zijn dus niet meteen zichtbaar. Padafhankelijkheid en *lock-in* leiden immers tot de afwezigheid van politiek conflict, want er zijn geen realistische alternatieven voorhanden.

In het beste geval beperken historisch-institutionalistische analyses zich niet tot een beschrijving van de redenen waarom instituties een eigen leven zijn gaan leiden en waarom de oprichters dit niet ongedaan kunnen maken. Ze

kunnen ook enkele factoren aanduiden die het mogelijk maken om de *stickiness* van instellingen te voorspellen. Enkele algemene condities waaronder padafhankelijkheid en *lock-in* zich het snelst voordoen zijn (1) de mate waarin unanimiteit en goedkeuring van de supranationale instellingen nodig zijn om instellingen te veranderen; en (2) de mate waarin gevestigde, transnationale groepen in Europa ontstaan zijn die belang hebben bij de bestaande arrangementen. Beide condities variëren naar gelang van het thema – ze maken bijvoorbeeld duidelijk waarom Europees landbouwbeleid moeilijker hervormd kan worden dan Europees defensiebeleid.

Ondanks de pogingen van Pierson om de verklarende waarde van het neofunctionalisme te minimaliseren, en ondanks zijn expliciete intergouvernementalistische uitgangspunten, vertoont de dynamiek die hij beschrijft opvallende overeenkomsten met de theorie van Haas, Lindberg, Schmitter en anderen. Voor Pierson zijn *spillovers* maar één manier waarop onvoorziene gevolgen zich kunnen voordoen, en blijft het algemene beeld overeind van een Europese sneeuwbal waarover nationale politici op den duur geen controle meer hebben. Net zoals de neofunctionalisten benadrukt hij het procesmatige van de Europese integratie – al ligt zijn focus minder op verandering en meer op institutionele hardnekkigheid. Instellingen zijn objectieve barrières, terwijl neofunctionalisten die zien als actieve *policy entrepreneurs*, maar beide gaan ervan uit dat de manoeuvreerruimte van nationale regeringen beperkt wordt door Europese instellingen.

Toch scharen historisch-institutionalisten zich in essentie achter de premissen van de liberaal-intergouvernementalisten en van de rationele keuzetheoretici. Ze gaan ervan uit dat actoren handelen vanuit een rationele kosten-batenanalyse. De aanwezigheid van instellingen maakt dat ze een *andere* kosten-batenanalyse moeten maken – rekening houdend met de kost om instellingen te hervormen, de geïnvesteerde middelen tot zover enzovoort – maar niet dat ze hun preferenties zelf veranderen, zoals wel het geval is bij sociaal-constructivistische analyses (zie hoofdstuk 6). Methodologisch zien we evenwel een verschil met de rationele keuzestudies en hun sterk kwantitatieve onderzoeksmethoden. Historisch-institutionalistische methoden om het politieke proces over een langere termijn te analyseren zijn vaak meer kwalitatief van aard. Ze gaan ook inductiever te werk en baseren hun analyses op de politieke werkelijkheid, terwijl hun *rational choice*-collega's eerder deductieve methoden op basis van algemene modellen hanteren. Het concept 'institutie' wordt doorgaans ook breder gedefinieerd, soms met inbegrip van ideationele factoren (zie *infra*).

► Een Europees sociaal beleid, per ongeluk?

Pierson illustreert zijn historisch-institutionalistische these aan de hand van het Europees sociaal beleid. Ook hier benadrukt hij dat de Europese dynamiek voor

sociale zaken grotendeels intergouvernementeel is. Veel sociale instrumenten zijn niet Europees maar behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. De welvaartsstaat lijkt het enige domein waar nationale lidstaten nog bevoegd zijn, maar toch vindt hier meer Europese integratie plaats dan men zou verwachten.

Zo speelt Europa al lang een progressieve rol in het bevorderen van gendergelijkheid. Dit is een onvoorzien gevolg van de onderhandelingen over het Verdrag van Rome. Toen wilden de Fransen bepalingen invoeren over Europese sociale harmonisatie, maar deze eis werd met succes verworpen door Duitsland (zie 8.2). Frankrijk kreeg enkel een symbolische geste, om zijn gezicht te redden, namelijk het artikel 119 over gelijk loon voor gelijk werk. Met de gevolgen op lange termijn werd geen rekening gehouden. Twee decennia werd niets gedaan met dit artikel, maar begin jaren 1970 veranderden preferenties van Europese regeringen. Centrumlinkse partijen maakten in de meeste lidstaten deel uit van de regering. De meer linkse Raad voelde de behoefte om 'iets' te doen op EEG-niveau en greep het artikel 119 aan om Europese wetgeving te stemmen inzake de gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Naar het einde van dit decennium wonnen centrumrechtse regeringen weer aan macht en verminderde de behoefte om Europese sociale wetgeving te introduceren. Maar op basis van de bestaande wetgeving kon het Hof van Justitie, gesteund door de Europese vrouwenlobbygroepen (zie ook 7.2 over *advocacy coalitions*), het idee van gendergelijkheid breed interpreteren met verregaande gevolgen in sommige lidstaten. Zo wordt gezegd dat, naast de landbouwers, de Ierse vrouwen het meest gewonnen hebben met de Europese integratie. Ook België voelde de Europese impact in dit domein, bijvoorbeeld in zijn wetgeving over nachtwerk voor vrouwen en over ouderschapsverlof (zie Vos en Heirbaut 2008).

Ook de Europese regels inzake gezondheid en veiligheid op het werk zijn een onvoorzien gevolg van vroegere beslissingen, meer bepaald van de Europese Eenheidsakte. Dit nieuwe Verdrag voorzag stemming bij gekwalificeerde meerderheid voor richtlijnen en verordeningen die noodzakelijk zijn voor de uitwerking van de interne markt (vrijheid van goederen, diensten, arbeid en kapitaal). Deze optie werd echter opvallend vaak gebruikt (kwantitatief) voor opvallend hoge standaarden (kwalitatief), op een manier die vanuit intergouvernementalistisch oogpunt niet te verklaren is. Pierson verklaart dit door de complexiteit van de interne-marktdossiers, waarover vaak beslist werd in de consensus sfeer van technische comités (zie 7.2). Experts uit nationale lidstaten waren vaak enthousiast over de nieuwe mogelijkheden die in Brussel ontstaan waren voor grensoverschrijdende wetgeving. Ze waren geneigd om *best practices* te promoten, ook al waren die niet volledig in het nationaal belang. Bovendien stuurden sommige regeringen, in het bijzonder de zuidelijke, onvoldoende vertegenwoordigers naar die comités. De hoge *issue density* en de *overload* van het 'Europa 1992'-project zijn hiervoor verantwoordelijk.

Vanuit Brits standpunt volgt ook de opname van het Sociaal Protocol een historisch-institutionalistische dynamiek. Hier benadrukt Pierson het kortetermijndenken bij de conservatieve regering-Major, die elke vorm van verwijzing naar sociaal beleid in het Verdrag van Maastricht wilde vermijden. De Britse Premier nam dit standpunt in om binnenlands-politieke redenen: hij kon zich tegenover de rechtervleugel van de Tories geen verwijzingen naar sociaal beleid permitteren. Zelfs toen de andere EU-lidstaten een sterk afgezwakte versie van het Protocol voorstelden, bleven de Britten weigeren. Vandaar dat ze uiteindelijk hun Plan-B voorstelden, namelijk een verregaander Sociaal Protocol waarvoor de Britten een

opt-out zouden krijgen. Wanneer Labour onder leiding van Tony Blair aan de macht kwam – een nieuwe regering met nieuwe preferenties – wilden ze hun sociale engagementen in Europa opdrijven. Met het Verdrag van Amsterdam (1997) omarmde Groot-Brittannië dan ook het Sociaal Protocol. Daarmee hebben de Britten meteen het hele pakket overgenomen, hoewel ze voordien kans gekregen hadden op een *light*-versie.

De impact van het Sociaal Protocol moet ook niet overschat worden. Historisch-institutionalist kunnen nauwgezet speuren naar sociale wetgeving die bijna per ongeluk in het Europese *acquis* terechtgekomen is, maar dit blijven curiositeiten in het bredere Europese verhaal, waarin de *lock-in* van marktbevorderende beslissingen veel verregaander is. In 8.2 wordt hierop dieper ingegaan.

Een gelijkaardig verhaal kan opgebouwd worden over de verhouding tussen de Europese Unie en haar voormalige kolonies, de groep van ACS-landen. Al in het Verdrag van Rome (Deel IV) werd een preferentiële handelsrelatie met de Europese kolonies voorzien. Na de onafhankelijkheid van de meeste kolonies en de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EEG, werd dit beleid verdergezet in het Lomé-Akkoord (1975). Dit akkoord voorzag een voordelig handelstarief, specifieke hulpbudgetten en gezamenlijke instellingen tussen de EU en de ACS. Door de veranderende internationale situatie, de opkomst van landen in Azië en Latijns-Amerika, het einde van de Koude Oorlog, en de uitbreiding van de EU met lidstaten die weinig affiniteit hebben met de ex-kolonies, nam het politieke en economische belang van de ACS stelselmatig af. Toch blijft de ACS-groep tot vandaag een eigen positie innemen in het extern beleid van de EU. Ook met het Cotonou-Verdrag (2000) en de daaruit voortvloeiende Economische Partnerschapsakkoorden (vanaf 2008) blijft de Unie een exclusieve relatie met de ACS onderhouden. Binnen de EU wordt het Directoraat-Generaal Ontwikkeling traditioneel gezien als de pleitbezorger voor nauwe relaties met de ACS, terwijl DG Handel liever een gestroomlijnde aanpak ziet voor het EU-beleid tegenover alle ontwikkelingslanden. DG Relex denkt dan weer vooral aan de inkadering van de EU-ACS-relatie binnen het bredere buitenlands-politieke verhaal van de EU. De historisch gegroeide, gecompartmenteerde aard van het Europees extern beleid werpt ook een licht op de ambiguïteit in de felgecontesteerde EU-ACS-Partnerschapsakkoorden: enerzijds behouden ze de exclusieve relatie met de oud-kolonies, maar anderzijds wordt gestreefd naar een normalisering van de handelsrelaties. In het Cotonou-Akkoord wordt politieke conditionaliteit opgenomen, maar de politieke dimensie van de Economische Partnerschapsakkoorden is quasi nihil. Ook al zijn de aard en inhoud van de relaties met Europa's voormalige kolonies gewijzigd doorheen de tijd, de padafhankelijkheid die met het Verdrag van Rome ingezet werd blijft ook meer dan 50 jaar later verder werken (Pilegaard 2009).

Een ander voorbeeld is de euro. Stel dat de Europese eenheidsmunt op een dag niet langer voldoet aan de preferenties van de lidstaten, omdat de euro eerder

schadelijk dan bevorderlijk is voor hun economieën. Zelfs in zo'n situatie zou het bijzonder moeilijk zijn om de Europese Centrale Bank en de Monetaire Unie af te schaffen. Ook deze instelling is kleverig, haar oprichting is voorzien in het Verdrag en haar autonomie is bijzonder groot. Bovendien hebben Europese lidstaten jarenlang geïnvesteerd in de eenheidsmunt, die dus niet zomaar van tafel geveegd kan worden. Het gaat om een politieke investering (de euro als symbool; de geloofwaardigheid van een onafhankelijke centrale bank; de euro als hefboom voor binnenlandse hervormingen; enzovoort) maar ook om een economische kost (afstemmen van het hele economische leven op de eenheidsmunt; opname van de 2 % inflatiedoelstelling in investeringsbeslissingen; enzovoort). Zelfs wanneer vragen zouden rijzen over het nut van de euro zoals die begin de jaren 1990 beslist werd, zou blijken er geen realistische alternatieven bestaan voor de huidige situatie – tenzij zich een ernstige economische crisis zou voordoen waaruit zou blijken dat de muntunie disfunctioneel is, en/of een verschuiving van het denken waarbij de monetaristische visie niet langer hegemoniaal zou zijn (cf. Sadeh en Verdun 2009).

Hiermee komen we bij de belangrijkste kritiek op het historisch-institutionalisme: deze theorie kan verklaren waarom bepaalde politieke instellingen ondanks alles blijven voortleven, maar ze verklaart geen verandering. Het historisch-institutionalisme kan bijvoorbeeld wel aantonen waarom de euro zal blijven bestaan, maar niet waarom de euro opgericht werd. Bovendien is politieke verandering op termijn onvermijdelijk. De hardnekkigheid van instituties kan onderlinge politieke conflicten maskeren, die op een dag toch leiden tot hervormingen. De effecten van *lock-in* moeten dan ook niet overdreven worden: veel beslissingen op EU-niveau kunnen relatief gemakkelijk geamendeerd worden of verlopen na een bepaalde periode. Het is inderdaad moeilijk om bestaande instellingen te hervormen maar onmogelijk is het niet, zeker niet wanneer instellingen ingaan tegen de preferenties van de belangrijkste lidstaten. Het sociologisch-institutionalisme zal veel meer de nadruk leggen op politieke verandering binnen een hechte institutionele context als de EU.

Sommige historisch-institutionalistten hebben de ideationele dimensie van de Europese integratie benadrukt. Waar Pierson terugvalt op het rationalistische schema van Moravcsik en anderen (hij heeft het over een *constrained rationality*), hebben anderen meer oog voor normatieve factoren. Bulmer (1998) bijvoorbeeld benadrukt de waarden en normen van instituties. In zijn analyse van de Europese interne markt wijst hij meer bepaald op de rol van neoliberale ideeën. Vanuit dit oogpunt kan het historisch-institutionalisme gezien worden als een middenweg tussen het rationele keuze- en het sociologisch-institutionalisme (Aspinwall en Schneider 2001: 10-11).

5.3 De *joint-decision trap*: moeten maar niet kunnen

Het artikel dat Fritz Scharpf in 1988 publiceerde over “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration” is om verschillende redenen een buitenbeentje. De analyse laat zich niet vatten in één theoretisch hokje. Ze toont duidelijke elementen van het rationele keuze- en van het historisch-institutionalisme (zie 5.1 en 5.2), omwille van het belang dat zij hecht aan de institutionele context; maar sluit ook aan bij de comparativistische (7.1) en neofederalistische (4.2) stromingen, door de vergelijking tussen de EG en het Duitse federalisme. Volgend citaat geeft de vergelijking kort weer:

“In short: the exercise of most governing functions is shared between the federal government and the Länder governments in West Germany. More specifically, for my present purposes, Länder governments have a significant share in the exercise of many of the important functions of the federal government. It is in this regard that German federalism is most comparable to the European Community” (Scharpf 1988: 243).

Bovendien gaat het om een relatief vroege bijdrage tot de Europese integratietheorie, hoewel Scharpf geen stelling inneemt in het grote debat (hoofdstuk 4) tussen neofunctionalisme en intergouvernementalisme.

Eenvoudig samengevat is de redenering als volgt opgebouwd. De Europese integratie zit vast in een soort val. Staten werken samen op basis van hun nationaal belang en schermen met hun vetorecht. Daarom is het resultaat altijd een suboptimaal compromis waarmee niemand echt tevreden is, en gaat de Europese integratie maar moeizaam vooruit. Als voorbeeld geeft hij het dure en inefficiënte Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU. Toch is zich terugtrekken uit de EU en een alternatief systeem opzetten geen optie meer: Europa is hiervoor al te ver gevorderd in de huidige institutionele structuren (*cf.* padafhankelijkheid). In een veranderende omgeving wordt het bestaande beleid suboptimaal maar het kan niet afgeschaft worden zolang er één actor in het *joint-decision*-systeem de *status quo* prefereert. Lidstaten moeten dus enerzijds onderhandelen en samenwerken om oplossingen te vinden voor hun problemen: het is niet langer een optie om de nationale kaart te trekken. Scharpf spreekt dan ook over de Unie als een *compulsory negotiating system*: staten zitten onvermijdelijk in een permanent onderhandelingsproces; er is geen alternatief voor samenwerking. De *default condition* by afwezigheid van een akkoord is niet dat lidstaten (of *Länder* in Duitsland) zelf een beslissing kunnen nemen, maar wel dat ze blijven vastzitten in dat systeem. Anderzijds wordt het vinden van compromissen steeds moeilijker; en door de uitbreidingen is de heterogeniteit en het aantal *veto players* in Europa nog toegenomen. Kortom, staten moeten samenwerken in Europa maar dit gaat steeds moeilijker. De samenwerking gebeurt niet meer optimaal maar er is geen weg terug.

Een gevolg van deze redenering is dat we geen ineenstorting van de Europese constructie moeten vrezen, maar dat stagnatie of heel geleidelijke integratie

meer waarschijnlijk is. In de nasleep van de negatieve referenda over de Europese Grondwet in Frankrijk en Nederland en de moeizame onderhandelingen over de Europese meerjarenbegroting in 2004/2005 voorspelden sommige doemdenkers het einde van het Europese verhaal. Idem voor de Ierse afwijzing van het Hervormingsverdrag, alsof de EU hierdoor terug naar de middeleeuwen zou gestuurd worden. In die context duikt de ‘fietstheorie’ regelmatig op (zie ook Verhofstadt 2005): de wielen moeten blijven draaien want anders valt de fiets om; of toegepast op Europa: de integratiedynamiek moet voortgaan, zoniet zal de EU uiteenvallen. De *joint-decision trap* maakt echter duidelijk dat de fiets ook gewoon kan stilstaan. Het is moeilijk om verder samen te werken in Europa maar nóg moeilijker om dat niet te doen. Het eerste inzicht weerspiegelt de intergouvernementalistische analyse; het tweede sluit aan bij de neofunctionalistische en nieuw-institutionalistische druk voor integratie. Scharpf omschrijft de ‘paradox van de Europese integratie’ als “frustration without desintegration and resilience without progress”.

De *joint-decision trap* kan uiteraard ook toegepast worden op meer specifieke Europese beleidsdomeinen en thema’s, zoals het energiedossier en de situatie inzake asiel en migratie, de arbeidstijdrichtlijn enzovoort. Scharpf gaf al wel aan dat de ‘val’ zich minder snel zal voordoen in de ‘supranationale besluitvormingsmodus’ – namelijk wanneer besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid verloopt. Zijn analyse had vooral betrekking op de domeinen waar unanimitéit heerst en lidstaten dus over een vetorecht beschikken. Toch benadrukt de auteur, zoals de liberaal-intergouvernementalisten, dat zelfs gekwalificeerde meerderheid een hoge drempel is. Het is allesbehalve evident zo’n ruime meerderheid van lidstaten achter een bepaald voorstel te krijgen. Een oplossing hiervoor zou versterkte samenwerking zijn. Stemming bij gewone meerderheid mogelijk maken is een andere piste, maar dit is niet echt democratisch omdat landen dan snel geconfronteerd worden met Europese beslissingen die ingaan tegen hun binnenlands-politieke preferenties.

In zijn latere werk zal Scharpf nog uitvoerig aandacht besteden aan deze spanning tussen efficiëntie en legitimiteit in de EU-politiek en aan de rol van de verschillende institutionele arrangementen in de EU (zie 8.2 en 9.2). Hij stelt dat de Europese politiek vandaag drie soorten besluitvorming heeft: de intergouvernementele, *joint-decision*, en de supranationale modus (cf. Scharpf 2001). Enkel de eerste – en tot op zekere hoogte de tweede – waren het voorwerp van zijn analyse uit 1988. Besluitvorming in de supranationalistische modus – vooral van toepassing op economische integratie en concurrentie – is minder onderhevig aan de *joint-decision trap*. Deze logica blijft echter wel van toepassing op de domeinen die grotendeels intergouvernementeel georganiseerd zijn, zoals sociaal en fiscaal beleid.

De *joint-decision trap* is de voorbije twintig jaar een verplichte referentie geworden in de theoretische literatuur over de EU. Achteruitkijkend is Scharpf

(2006) zelf verrast over het feit dat zijn artikel zoveel weerklank gevonden heeft.

“... the article’s ranking on the citation index was significantly enhanced by interpretations that ignored its intended domain. For authors reporting empirical work, it became a must citation in the introductory discussion of theories which they would then proceed to ‘falsify’ by their own findings. Worse yet, the article was conscripted in the ontological battle that ‘intergovernmentalists’ and ‘supranationalists’ were waging over the true nature of the European polity. On this front, I saw no reason to take sides. Since my later work focused on the political economy and legitimacy of European policy, my view of the institutional framework of European policy-making had become too complex for simple dichotomies.”

In de volgende hoofdstukken komen we nog uitgebreid terug op die meer complexe aard van de EU politiek, kwesties van legitimiteit en politieke economie, en hoe die onderling verband houden. Zoals zal blijken heeft Fritz Scharpf over dit alles een aantal interessante ideeën uitgewerkt.

Noten

1. Een zeldzame uitzondering is de bijdrage van Fritz Scharpf in de jaren 1980 (zie 5.3).
2. Net als Moravcsik in de derde fase van zijn model geeft Garrett aan dat Europese instellingen opgericht waren om de implementatie van het internemarktmodel te monitoren en *free riding* tussen lidstaten tegen te gaan. Maar hij wijst er ook op dat lidstaten doorheen de Europese integratie een leerproces meemaken, waardoor de *prisoner’s dilemmas* niet tot het slechtste scenario leiden. Hoe meer het spel gespeeld wordt (hoe meer samenwerking er is), hoe groter de kans dat het effect optimaal is. In die context wijst hij erop dat lidstaten leerden uit ervaringen in de jaren 1970, toen massaal voor nationale en protectionistische maatregelen gekozen werd.
3. De literatuur beschrijft nog andere redenen voor delegatie, zoals het vermijden van marktfalen en het oplossen van regulatorische competitie (zie ook 7.3) en het insluiten (*lock-in*) van distributieve voordelen (preferenties): zie Kassim en Menon 2003: 123-4.



6.

Het sociaal-constructivisme: nieuwe vragen, oude methoden?

6.1 And Now for Something Completely Different?

Het sociologisch-institutionalisme is een radicalere breuk in de theorievorming over Europa. Waar het rationele keuze-institutionalisme en historisch-institutionalisme de voorgaande theorieën verder verfijnden en nuanceerden, door specifiek te focussen op de cruciale rol van instellingen in het Europese verhaal, bekijkt en bestudeert het sociologisch-institutionalisme de EU-politiek op een andere manier. Zowel op ontologisch als op epistemologisch vlak brengt het vernieuwing in de EU-studies. De oorsprong van de theorievorming is ook verschillend. Dit keer worden de nieuwe inzichten geïmporteerd uit de theorie van de Internationale Betrekkingen en uit de Internationale Politieke Economie, waar de ‘constructivistische revolutie’ zich al in de beginjaren 1990 manifesteerde.¹

Het sociologisch-institutionalisme of constructivisme is ongetwijfeld een van de meest complexe ‘theorieën’ in de Europese integratie, onder meer omdat de inzichten sterk metatheoretisch zijn en hierin grondig verschillen van al het voorgaande. Toch kan deze school (te) gemakkelijk samengevat worden in twee slogans, namelijk ‘*ideas matter*’ en ‘de wereld is een sociale constructie’. Constructivisten kijken naar de niet-materiële dimensie van het politieke gebeuren: concepten als ideeën, normen, waarden, ideologie en identiteit staan centraal in de theorievorming. Ze spelen een cruciale rol in de sociale constructie van de wereld, die dus geen objectief en vaststaand gegeven is, maar vorm krijgt doorheen interactie. Om Alexander Wendt te parafraseren: de Europese Unie is wat je ervan maakt.

De visie van het constructivisme op instituties verschilt dan ook van die van de andere nieuw-institutionalismes. *Rational choice*-institutionalisten zien instellingen als intermediaire variabelen, zoals beschreven werd in het vorige hoofdstuk. Dat geldt ook voor historisch-institutionalisten, die echter benadrukken

dat instituties op langere termijn meer als onafhankelijke variabele fungeren. De impact van Europese instellingen op de politiek komt immers los te staan van de preferenties van de lidstaten. Voor sommigen betekent dit dat na verloop van tijd ook ideeën een invloed kunnen uitoefenen op een manier die aanvankelijk niet voorzien was, maar meestal behouden historisch-institutionalisten de rationalistische uitgangspunten. In het sociologisch-institutionalisme spelen instellingen een nog grotere rol, zij het dat hierbij twee aantekeningen gemaakt moeten worden.

Ten eerste hanteren ze een bredere definitie van instituties. Een kritiek op het rationele keuze-institutionalisme is dat dit nog altijd werkt met ‘dunne’ instellingen en blijft focussen op de formele spelregels. Sociologisch-institutionalisten daarentegen hebben het over de **‘intersubjectieve structuur’** van ideeën, normen, gedragspatronen enzovoort die bestaan in de Europese context. Voorbeelden zijn de consensusnorm in Raadsbijeenkomsten, de idee dat Europees burgerschap goed is voor de democratie, dat de Europese Commissie en het Hof onafhankelijke arbiters zijn, dat Europa een verantwoordelijkheid heeft tegenover de derde wereld, dat het integratieproject een lineaire evolutie in de richting van meer Europa volgt, dat de medebeslissingsprocedure de meest democratische methode is, dat een Europese President de slagkracht van Europa zou vergroten, dat het Parlement en de civiele samenleving altijd geconsulteerd moeten worden, dat politieke integratie logisch voortvloeit uit economische integratie, dat Europa een noodzakelijke buffer vormt tegen de globalisering, dat het Europees Parlement een meer sociale, democratische en ecologische impact heeft, dat het Europese project vrede en welvaart met zich meebrengt en dan ook een model vormt voor de rest van de wereld enzovoort.

In de praktijk worden vaak idealistische ideeën (‘goede normen’) onderzocht, maar het kan dus ook gaan om ideeën, denk- of gedragspatronen die niet als ‘goed’ beschouwd worden of die in ieder geval geïncrimineerd worden. Wel tonen veel constructivisten, en zeker de meest radicale en kritische auteurs, een zeker normatief engagement tegenover hun onderzoeksobject. Zoals de titel van Ian Manners’ (2007) overzicht van kritische benaderingen van de EU-politiek luidt: “Another Europe is possible”.

Opnieuw wordt de EU gezien als een ideale speeltuin voor sociologisch-institutionalistische analyses: door de dichte institutionele omgeving in Europa zouden hun hypothesen hier des te meer moeten gelden. Als *multi-level governance*-systeem (zie hoofdstuk 7) kent de EU geen vaste hiërarchische structuur. De Unie is een opportuniteitsstructuur met verschillende *access points*, waardoor *norm entrepreneurs* gemakkelijk hun stempel kunnen drukken op de politiek. Door de geringe formele coördinatie tussen de diverse gefragmenteerde delen van het EU-netwerk is er ook meer nood aan een gemeenschappelijk discours of een normatieve consensus die het geheel als een soort cement samenbindt. Ideeën gedijen goed in een vloeibare politieke constructie als de EU.

Maar het is niet gemakkelijk om dit te onderzoeken. Gangbare ideeën, denken gedrag patronen kunnen verschillen naar gelang van de instelling (verschillende visie op democratische besluitvorming in de Europese Raad en het Europees Parlement; andere ideeën over sociaal Europa tussen het Parlement en de Europese Raad) en binnen instellingen (verschillende ideeën over de verhouding tussen hulp en handel bij DG Handel en DG Ontwikkeling; uiteenlopende visies binnen de Raad over de objectiviteit van de Commissie). Bovendien kunnen ze niet zomaar geïsoleerd worden voor dissectie in een laboratorium. Het is moeilijk om hard te maken welke normen precies gangbaar zijn in welke instellingen en op welke manier ze het EU-beleid beïnvloeden. Volgens sommige constructivisten is het zinloos om ideeën als iets apart te willen bestuderen en hun specifieke impact te willen meten. Dit heeft geleid tot hevige ontologische en epistemologische discussies tussen constructivisten en rationalisten, maar ook tot spanningen binnen de constructivistische school.

Dit brengt ons bij het tweede punt, dat meer fundamenteel en metatheoretisch van aard is. Constructivisten onderscheiden zich bovenal in hun ontologie van alle voorgaande theoretische stromingen. Het gaat dan over het onderliggende concept van hoe de wereld 'is'. De ontologie van constructivisten wordt vaak omschreven met Anthony Giddens' term '**structurationisme**': er vindt een continue wisselwerking plaats tussen *agency* en *structure* (zie Christiansen *et al.* 1999). Geen van beide is ontologisch superieur: het is niet zo dat structuren bepalen hoe de wereld eruitziet, maar evenmin zijn actoren hiervoor verantwoordelijk. Theorieën in de sociale wetenschappen geven meestal, minstens impliciet, een voorkeur voor één van beide. Sommige theorieën hechten veel belang aan de rol van actoren (bijvoorbeeld neofunctionalisme en de bijdrage van de Commissie en lobbygroepen in Europese integratie) terwijl vertegenwoordigers van andere theorieën de impact van structuren benadrukken (bijvoorbeeld realistische auteurs over de impact van de anarchistische internationale omgeving op de EU). In ieder geval worden structuren en actoren gezien als aparte categorieën. Vanuit hun structurationistische invalshoek maken constructivisten bewust geen keuze tussen beide. *Agency* en *structure* zijn 'wederzijds constitutief', wat betekent dat er een permanente wederzijdse beïnvloeding plaatsvindt op zo'n manier dat ze niet los van mekaar gezien kunnen worden; ze vloeien in mekaar over.

Deze ontologie wordt concreter als we kijken naar de rol van belangen en identiteiten in de politiek. Constructivisten benadrukken dat deze niet zomaar vast en gegeven zijn, maar het product zijn van sociale interactie en dus constant aan verandering onderhevig zijn. Preferenties van politieke actoren en instellingen worden met andere woorden sociaal geconstrueerd: ze ontstaan niet zomaar vanuit een soort innerlijke wil bij actoren of instellingen, maar evenmin worden ze van buitenaf opgelegd. Doorheen interactie worden preferenties – belangen en identiteiten – gesmeed en hersmeed. Preferenties zijn endogeen aan sociale interactie. Deze interactie vindt bij uitstek plaats binnen instituties,

die een ideale voedingsbodem vormen voor sociale interactie en dus voor de (re)constructie van preferenties. De institutionele context oefent dan ook een invloed uit op politieke preferenties.

De vergelijking met het rationele keuze-institutionalisme maakt het verschil duidelijk. Voor deze theorie zijn preferenties vast en extern gegeven. Ze zijn exogeen aan de interactie. Actoren maken een rationele analyse gebaseerd op hun kosten en baten. Die rekenoefening kan beïnvloed worden door de internationale context, bijvoorbeeld door de impact van de globalisering. Wellicht spelen ook binnenlands-politieke factoren mee in de rationele afweging van kosten en baten. Instellingen beïnvloeden ook de manier waarop actoren hun belangen nastreven: bij gekwalificeerde meerderheidsstemming zullen lidstaten een andere rationele strategie volgen (namelijk het vormen van coalities) dan bij unanimiteit; wanneer een sterke bevoegdheidsdelegatie plaatsvond naar de Europese Commissie zullen lidstaten op een andere manier hun belangen nastreven, namelijk via diverse *ex ante*- en *ex post*-controlemechanismen, dan wanneer ze zelf bevoegd blijven. Maar hoewel de institutionele context een invloed heeft op de rationele strategieën van actoren, heeft hij geen invloed op de preferenties van actoren als dusdanig. In het sociologisch-institutionalisme daarentegen zijn het de *preferenties zelf* die veranderen doorheen interactie, in het bijzonder in een dichte institutionele omgeving. Instellingen beïnvloeden niet zozeer hoe actoren hun wil nastreven maar meer fundamenteel ook wat ze willen.

Instituties geven dus niet alleen mee vorm aan het gedrag van actoren; ze hebben ook een transformatieve impact op belangen en identiteiten. Zo kunnen instellingen cognitieve scripts leveren, namelijk gangbare denkpatronen over oorzaak en gevolg. Bijvoorbeeld de idee dat renteverhoging de inflatie zal bestrijden, of dat vrijhandel de welvaart verhoogt. Actoren kunnen hun preferenties niet zomaar uit hun mouw schudden maar krijgen die evenmin opgelegd van buitenaf: dankzij de institutionele omgeving en de daar gangbare ideeën, denk- en gedragspatronen, kunnen ze de wereld interpreteren en hun preferenties bepalen. Instellingen zijn dan ook soort bindmiddel waarin normen, waarden, ideeën enzovoort zich gemakkelijk ontwikkelen; het cement waardoor de constructie van preferenties mogelijk wordt.

De intersubjectieve structuur – instellingen in de brede zin van het woord – heeft dus een impact op de preferenties van actoren. Eén van de manieren waarop dit zich kan uiten is de zogenaamde *logic of appropriateness*:

“Actors seek to fulfill the obligations encapsulated in a role, an identity, a membership in a political community or group, and the ethos, practices and expectations of its institutions. Embedded in a social collectivity, they do what they see as appropriate for themselves in a specific type of situation.” (March en Olsen 1989)

March en Olsen lanceerden deze logica als tegengesteld aan de *logic of consequentialism* van de rationele keuzetheorieën. Zoals hoofdstuk 5.1 duidelijk

maakte, gaan zij ervan uit dat actoren strategisch en instrumenteel handelen op basis van een kosten-batencalculatie, om ervoor te zorgen dat de gevolgen van hun acties (*consequences*) zoveel mogelijk voordelen opleveren. Deze instrumentele rationaliteit kan eventueel ook betekenen dat men gaat samenwerken met andere actoren. Daartegenover staat dus een andere, normatieve rationaliteit, namelijk de *logic of appropriateness*. De institutionele omgeving definieert wat gepast is – en wat niet. Normen ingebed in instituties beïnvloeden het gedrag van actoren. Meer zelfs, ze geven mee vorm aan hun identiteit. Actoren handelen niet vanuit winstmaximalisatie, maar houden ook rekening met wat hoort in een gegeven situatie. Tegenover het nutsmaximaliserend gedrag van rationele keuzetheoretici staat het voorgeschreven (*rule-guided*) gedrag van het constructivisme.

Voor constructivisten gaat dit tamelijk ver, aangezien actoren zich niet alleen leiden door wat als ‘juist’ beschouwd wordt maar hiermee ook hun eigen identiteit definiëren. Dit is het ‘constitutieve’ aspect van normen. Studenten die plichtsgetrouw hun cursussen voorbereiden en opvolgen doen dit omdat het zo hoort binnen een universitaire setting, maar wie zich zo gedraagt construeert tegelijk mee zijn identiteit als ‘goede student’ (andere intersubjectieve overeenkomsten binnen andere settings, met andere identiteiten als gevolg, zijn uiteraard ook mogelijk; bovendien zijn de normatieve structuur en sociale identiteit van actoren vloeibaar en constant onderhevig aan verandering). Er bestaat een normatieve consensus in de EU dat het niet hoort om een ander Europees land aan te vallen, en evenmin om militair op te treden tegenover een derde land zonder voorafgaande goedkeuring van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Meer zelfs, de pacifistische en multilaterale reflex wordt gezien als onderdeel van de Europese identiteit als ‘civiele macht’.

Op die manier beïnvloedt de intersubjectieve setting niet alleen de *rules of the game* waarnaar actoren gaan handelen, maar ook de sociale identiteit van actoren. In een gegeven situatie zijn altijd verschillende opties mogelijk, maar de in instituties ingebedde normen bepalen welke mogelijkheid uiteindelijk gekozen wordt. Wanneer Europa in de beginjaren 1990 geconfronteerd werd met de nieuwe uitdagingen in Centraal- en Oost-Europa, werd gedeeltelijk teruggegrepen naar de ontwikkelingsrecepten die Europa al decennialang toepaste op de ACS-landen, namelijk een combinatie van handelsakkoorden, hulpbudgetten, en politieke en economische conditionaliteit. Andere opties waren nochtans ook denkbaar – onmiddellijke toetreding, beperking tot handel of hulp, de oprichting van nieuwe pan-Europese instellingen – maar minder gangbaar. Wanneer zich in Europa een voedselcrisis of een milieuprobleem voordoet, dan moet dit op EU-niveau aangekaart worden en dan moet de wetgeving geharmoniseerd worden. Dit laatste is niet altijd evident, om diverse redenen, maar wordt meestal wel als de evidente oplossing gezien. Bij belangrijke gebeurtenissen op het internationale politieke toneel – terroristische aanslagen, natuurrampen, revoluties – wordt ernaar gestreefd een EU-positie klaar te heb-

ben. Het is nu eenmaal nodig om de standpunten over dit soort dingen zoveel mogelijk via Europese kanalen te stroomlijnen, ook al hoeft dit niet per se en ook al zijn er andere nationale of internationale kanalen. Louter door lid te zijn van de EU ontstaan dit soort ‘Europese’ reflexen. Met andere woorden: *membership matters*.

Roltheorieën leggen ook de nadruk op de *logic of appropriateness*. De Europese lidstaten, instellingen, of de EU als geheel, zien voor zichzelf een bepaalde rol weggelegd. Actoren voelen soms de noodzaak om te handelen in overeenstemming met hun rolconcept, ook wanneer dit niet overeenkomt met hun materiële belangen. Zo ziet de Commissie zichzelf als de objectieve vertegenwoordiger van het Europees belang, de Scandinavische landen beschouwen zichzelf als de voorstanders van een milieuvriendelijk Europa, België neemt de verdediging van de kleine lidstaten en van een sterke Commissie op zich. De Europese Unie ziet zichzelf als een civiele of normatieve macht in de wereld. Die rol kan ontstaan zijn vanuit vroegere politieke praktijken maar wordt deels ook van buitenaf geconstrueerd. Binnenlandse en internationale actoren gaan verwachtingen koesteren tegenover een bepaalde lidstaat of instelling, waardoor het moeilijker wordt om te handelen op een manier die niet overeenkomt met dit rolconcept. Als Europa zichzelf permanent profileert als een leidende en genereuze actor tegenover ontwikkelingslanden, en in deze rol ook bevestigd wordt door rolverwachtingen vanuit de Europese bevolking en vanuit ontwikkelingslanden, dan wordt het moeilijker om hiertegen in te gaan. De EU zal haar handelen, althans in haar openlijke communicatie, in overeenstemming proberen te brengen met haar rolconcept. Het aantal opties wordt hierdoor echter ook beperkt, tenminste indien de EU haar legitimiteit niet wil verliezen.

Een gelijkaardig fenomeen dat plaatsvindt in instituties is ‘**sociaal leren**’. Checkel (1999: 410) definieert sociaal leren als “a process whereby actors, through interaction with broader institutional contexts (norms or discursive structures), acquire new interests and preferences – in the absence of obvious material incentives”. In tegenstelling tot ‘gewoon leren’ betekent dit dat actoren nieuwe belangen en identiteiten aannemen.

Maar omgekeerd geldt ook dat actoren invloed uitoefenen op de intersubjectieve structuur. Ze worden niet zomaar gedetermineerd vanuit de normen over wat hoort in instellingen, maar geven ook zelf vorm aan de gangbare ideeën, denken gedragsspatronen. Het gaat zoals gezegd om een wederzijds constitutieve relatie. Constructivisten houden dus ook rekening met een voluntaristische rol van actoren, die kunnen optreden als *norm entrepreneurs* en een impact kunnen hebben op de intersubjectieve structuur. *Rational choice*-theoretici gaan ervan uit dat individuen doelbewust handelen in functie van hun nutsmaximalisatie, maar dit betekent niet dat actoren voor sociaal-constructivisten passieve wezens zijn die de gangbare normatieve context alleen maar ondergaan. Soms worden actoren geconfronteerd met verschillende normen – bijvoorbeeld

de normen mensenrechten, soevereiniteit en multilateralisme, toen het ging over de bombardementen in Kosovo; of de normen liberalisering, regionalisme en ontwikkeling, in het dossier van de EPA's – en moeten ze beslissen volgens welke norm ze zullen handelen. In zo'n geval speelt de *logic of arguing* (Risse 2000). Actoren gaan in debat over hun verschillende waarheidsclaims, met de bedoeling om een redelijke consensus te vinden. Vanuit een 'argumentatieve rationaliteit' delibereren actoren oprecht over de meest gepaste aanpak van bepaalde kwesties, met de bereidheid om zich te laten overtuigen door betere argumenten, los van heersende machtsrelaties. Hier zit een duidelijke link naar het concept 'communicatieve actie' van Jürgen Habermas. Deze 'communicatieve actie' vindt plaats

“... when the action orientations of the participating actors are not coordinated via ego-centric calculations of success, but through acts of understanding. Participants are not primarily oriented toward their own success in communicative action; they pursue their individual goals under the condition that they can co-ordinate their action plans on the basis of shared definitions of the situation.” (Habermas, in Risse 2000: 9)

Habermas gaat er evenwel vanuit dat communicatieve actie de grootste kans op succes heeft wanneer actoren een zeker empathisch vermogen hebben, wanneer ze zich binnen een gemeenschappelijke leefwereld (qua taal, geschiedenis enzovoort) situeren, en wanneer ze zichzelf als gelijken beschouwen en ook gelijke toegang hebben tot het discours. Het moet ook gaan om een open debat, waarin iedereen op gelijke voet kan tussenkomen met zijn/haar argumenten. In verband met de *logic of arguing*, benadrukt Risse (2000: 19) dat die sneller zal gelden bij onzekerheid over belangen en/of gebrekkige kennis van de situatie, en bij een dichte institutionalisering binnen niet-hiërarchische, netwerkmachtige relaties.

De these dat een sterk geïnstitutionaliseerde omgeving de communicatieve actie en *logic of arguing* vergemakkelijkt, komt dus terug. Het is waarschijnlijk dat argumenten en normatieve overwegingen – los van materiële belangen – meer doorwegen in eerste pijlerdomeinen dan in tweede of derde pijlerdomeinen van de EU. Het Europees buitenlands- en veiligheidsbeleid en beleid inzake justitie en binnenlandse zaken kennen immers een minder dichte institutionele omgeving (een kleinere rol voor supranationale instellingen, minder frequent overleg op diverse niveaus enzovoort). De werkgroepen en comités binnen de Europese instellingen, de debatten tijdens de Europese Conventie die moest nadenken over een Grondwet voor de EU, en de praktijk van de open coördinatiemethode lijken op het eerste gezicht te beantwoorden aan deze condities, al blijft het moeilijk om de impact van deliberatie empirisch hard te maken (cf. Pollack 2005: 387-90) en kan deliberatie binnen de EU vanuit verschillende invalshoeken geïnterpreteerd worden (cf. Neyer 2006).

Enigszins tegemoetkomend aan de kritiek dat deze inzichten de rol van macht verwaarlozen (zie *infra*), stellen anderen het fenomeen van 'overtuiging' (*lo-*

gic of persuasion) tegenover communicatieve actie en argumentatie. Het is dan niet zozeer de kracht van het betere argument maar de overtuigingskracht van actoren binnen een bepaalde institutionele setting die van belang is. Studies die overtuigingsmechanismen onderzoeken gaan ook na in welke mate er een verschil is tussen de motieven van actoren en wat ze zeggen. Aanhangers van communicatieve actie daarentegen vinden het niet nodig om ‘tussen de oren’ van actoren te kijken: het belangrijkste is dat actoren handelen volgens hun argumentatie en dat ze hun visie aldus internaliseren (Checkel 2007: 65).

Het constructivisme brengt dus een complex verhaal, waarbij het handelen van actoren en (meer fundamenteel) hun identiteit en preferenties niet alleen bepaald worden door de intersubjectieve structuur, maar waarbij ze tegelijk zelf mee vormgeven aan het geheel van heersende normen. Risse (2000: 10) vat de actieve rol van *agents* binnen de bredere sociale structuur als volgt samen:

“Agents are not simply the puppets of social structure, since they can actively challenge the validity claims inherent in any communicative action. At the same time, they are social agents that produce and reproduce the intersubjective structures of meanings through their communicative practice.”

Het is duidelijk dat het constructivisme, met zijn nadruk op de structurationistische dynamiek tussen *agent* en structuur en de permanente (re)constructie van belangen en identiteiten, een theorie van verandering is. In tegenstelling tot het historisch-institutionalisme, dat vooral goed is in het verklaren van *lock-in* en padafhankelijkheid, leggen sociologisch-institutionalisten de nadruk op het dynamische karakter van de EU-politiek. Maar het verschil is nog fundamenteeler. De ontologie van het constructivisme verschilt zodanig van die van de andere integratietheorieën, dat sommigen gewag maakten van het ‘**nieuwe debat**’ in de EU-studies (Pollack 2001). Na het ‘oude debat’ tussen neofunctionalisten en intergouvernementalisten, duikt een nieuwe scheidingslijn op tussen constructivisten en rationalisten. Eind jaren 1990 merkten intergouvernementalisten en neofunctionalisten tot hun eigen verbazing dat ze zich in hetzelfde kamp bevonden, namelijk dat van de rationalisten. Vroegere rivaliserende theorieën bleken plots meer gemeenschappelijke elementen te hebben dan ze dachten. Ze zien een verschillende dynamiek in de EU-politiek maar kijken uiteindelijk wel op dezelfde manier.

Zoals rationele keuze-institutionalisten gaan intergouvernementalisten ervan uit dat preferenties exogeen gevormd worden, meer bepaald vanuit de internationale omgeving. Internationale samenwerking gebeurt vanuit rationele motieven en heeft geen invloed op de preferenties van actoren. Ook neofunctionalisten gaan ervan uit dat actoren hun preferenties rationeel berekenen en nastreven, maar net als de historisch-institutionalisten benadrukken ze dat aanvankelijke rationele keuzes een dynamiek in gang kunnen zetten die de lidstaten aanvankelijk niet wilden. Neofunctionalisten benadrukken de rationele

keuze van de Commissie en van transnationale lobbygroepen in hun steun voor het Europese integratieproject, en de manier waarop dit de Europese *spill-over*-machine voedt. Kortom, neofunctionalisten gaan ervan uit dat diverse actoren hun eigen kortetermijnbelang nastreven, ook al leidt dit op de duur tot meer Europa (de ‘goocheltruc’ van hoofdstuk 2). Hun preferenties veranderen niet door de Europese integratie.

Toch gaven ook neofunctionalisten al aan dat het Europese integratieproces de loyaliteiten van actoren zou veranderen. Ook hun idee van elitesocialisering komt overeen met constructivistisch onderzoek naar veranderende preferenties doorheen interactie in de Europese context. In het ‘nieuwe debat’ tussen constructivisten en rationalisten vroeg zelfs Ernst Haas (zie hoofdstuk 2) zich af in welke mate de constructivistische school overeenkomt met de vroegere neofunctionalistische inzichten. Desalniettemin blijft het neofunctionalisme sterk ingebed in een rationalistisch kader en eenzijdig gericht op de integratievraag. Hetzelfde geldt voor het transactionalisme, dat met zijn nadruk op Europese identiteit en gemeenschapsgevoel een gelijkaardige interesse heeft als het huidige constructivisme, maar dan vanuit een rationalistischer en positivistischer kader (denk aan het tellen van telefoongesprekken en vliegtuigverkeer).

Een ander verschil met de voorgaande theorieën is dat het sociologisch-institutionalisme helemaal geen uitspraken doet over de richting van de Europese integratie, noch over de relatieve macht van actoren. Waar de machtsverhoudingen tussen de lidstaten en het EU-niveau nog altijd centraal staan in de rationele keuze- en historische varianten, kiest deze school voor totaal andere onderzoeksvragen. Hier rijzen vragen over de normatieve dimensie van het Europese verhaal, inclusief de vraag naar democratie in Europa, Europese identiteit, en de ideologische dimensie van Europa. De grootste verdienste van de constructivisten in de EU-studies is misschien dat ze een hele reeks nieuwe vragen opgeworpen hebben die voor de andere theorieën van secundair belang waren. Door deze vragen expliciet naar voren te schuiven, spelen constructivistische analyses een hoofdrol in de ‘derde generatie’ vragen in de EU-literatuur en de EU-politiek (zie Figuur 1). Dankzij het ‘nieuwe debat’ werden hun vragen al snel opgepikt door rationalistische auteurs, die gestimuleerd werden om de constructivistische theses volgens hun methoden te testen (*cf.* Hooghe 2005; Beyers 2005). Zo behoort het thema ‘Europese identiteit’ al lang niet meer tot het eigendom van constructivistische onderzoekers (bijvoorbeeld Hooghe en Marks 2008). Omgekeerd gingen de meeste constructivisten de rationalistische aanpak omarmen, waardoor ze hun inzichten verder konden uitwerken en verfijnen (zie *infra*). Door dit alles is het onderzoek naar de Europese politiek ongetwijfeld een stuk rijker geworden.

6.2 Gematigd en radicaal constructivisme

De constructivistische ontologie heeft twee belangrijke implicaties voor de studie van de EU – waarbij telkens meningsverschillen rijzen tussen *mainstream* en meer radicale constructivisten. Ten eerste hebben constructivisten veel aandacht voor de niet-materiële, ideationele of **subjectieve dimensie** van de Europese politiek. Zoals gezegd zijn waarden, normen en ideeën niet zomaar een sausje over rationale belangen, maar geven ze meer vorm aan het handelen en zelfs aan de identiteit van actoren; bovendien zijn normatieve argumenten ook belangrijk in debatten tussen actoren. Ze gedijen bijzonder goed in dichte instituties zoals de EU-context. Toch bestaan er tegengestelde visies op de mate waarin normen een impact kunnen hebben. De meeste constructivisten proberen te onderzoeken *in welke omstandigheden* het constructivistische verhaal van toepassing is. Ze gaan ervan uit dat in sommige omstandigheden de rationalistische logica (bijvoorbeeld *logic of consequentiality*, instrumentele actie) en in andere gevallen de constructivistische logica (bijvoorbeeld *logic of appropriateness*, communicatieve actie) zal gelden. Bijvoorbeeld, wanneer duidelijke economische belangen op het spel staan en de actoren goed geïnformeerd zijn over de situatie, blijft het rationalistische kader gelden.

Vanuit deze meer pragmatische aanpak identificeerde Checkel (1999) verschillende condities waaronder de constructivistische logica meer waarschijnlijk is. Dit is ten eerste het geval bij actoren met een gelijkaardige professionele achtergrond, zoals de gouverneurs van de centrale banken in EU-lidstaten. Ten tweede kan sociaal leren gemakkelijk plaatsvinden in een crisissituatie, wanneer er politieke problemen opduiken. Ten derde zullen de identiteiten en belangen van actoren die regelmatige en nauwe contacten hebben sneller op elkaar afgestemd worden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de experts in technische comités op EU-niveau over bijvoorbeeld voedselveiligheid of volksgezondheid. Ten vierde vindt sociaal leren gemakkelijker plaats wanneer actoren afgeschermd zijn van politieke druk: dit geldt in zekere zin voor ambtenaren in de Europese Commissie en nog meer voor het Hof van Justitie en de Europese Centrale Bank. Deze omstandigheden komen sterk overeen met de gunstige condities voor communicatieve actie, die hierboven al samengevat werden. Ze lijken bij uitstek ook van toepassing op de vele technische comitologiecomités die actief zijn in de EU (zie hoofdstuk 2 en Quaglia *et al.* 2008). Checkel (2007: 65) wijst ook op een belangrijk verschil tussen de condities waaronder communicatieve actie enerzijds en de logica van overtuiging anderzijds (zie *supra*) zullen plaatsvinden. In het eerste geval is openheid van communicatie belangrijk, aangezien dan het meest gebruikgemaakt wordt van normatieve argumenten. In het tweede geval werkt een besloten omgeving beter, omdat actoren dan meer hun oprechte mening zullen ventileren. Algemeen stelt Checkel (1999) dat de eerste decennia van de Europese integratie vanuit materiële belangen verklaard kunnen worden, maar dat de rationale keuzelogica moeilijker kan verklaren wat er sinds het Verdrag van Maastricht gebeurd is.

De meer radicale stroming maakt dit onderscheid niet: de werkelijkheid is altijd sociaal geconstrueerd en het is niet mogelijk om materiële belangen van ideationele factoren te scheiden. Deze auteurs, die ook soms **reflectivisten** genoemd worden, leunen vaak nauw aan bij post-modernistische en feministische stromingen en hechten veel belang aan het gangbare politieke discours. Uitspraken zoals ‘het is maar discours’ of ‘het is louter symbolisch’ counteren ze door erop te wijzen dat ook de subjectieve dimensie integraal deel uitmaakt van de politieke realiteit. Spreken is handelen – een discours bestaat niet zomaar uit een aaneenschakeling van woorden maar geeft mee vorm aan de wereld. Ze hebben het dan ook over *speech acts*. Dominante discours weerspiegelen de heersende machtsverhoudingen en proberen deze te herbevestigen. Een beschrijving van het Europese verhaal is dan ook nooit neutraal maar altijd politiek relevant.

Thomas Diez (1999) wijst bijvoorbeeld op de impact van de neofunctionalistische lezing van het Europese project, onder meer voor de discussie over ‘het democratisch deficit van Europa. Zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet werd, oefent het neofunctionalistische discours een sterke invloed uit op het denken over Europa. Voor ‘eurooptimisten’ sterkt het de hoop dat een politiek Europa zal ontstaan, ondanks verzet van de lidstaten, zij het geleidelijk via het achterpoortje van de technisch-economische integratie. Dit discours werd door veel Europese beleidsmakers overgenomen. Tegelijk versterkt deze dominante interpretatie echter ook de vrees van eurosceptici dat de Europese integratie *by stealth* plaatsvindt, via geniepige *spillovers*, buiten de wil van de nationale regeringen en de bevolking in de lidstaten. En ze maakt het moeilijker om een alternatief verhaal te lanceren, dat bijvoorbeeld wijst op de macht van regeringen in de Europese wetgeving, op de kleinschaligheid van de Europese Commissie, op de inspraak van civiele samenleving in het Europese besluitvormingsproces enzovoort. Diez wijst ook op het technische jargon dat de EU-politiek kenmerkt: Commissie in plaats van regering, richtlijnen en verordeningen in plaats van wetten, *acquis communautaire* in plaats van wetgeving... deze specifieke woordenschat versterkt de idee van een bureaucratisch monster dat vanuit Brussel langzaam maar zeker zijn tentakels uitspreidt over het Europese continent.

Uiteraard bestaan er verschillende discoursen over de Europese integratie, maar telkens blijkt het relevant om hun politieke impact te onderzoeken. Sinds de tweede helft van de jaren 1990 werd het *multi-level governance*-denken populair in academische middelen en in beleidskringen (zie 7.2). Doordat het *multil-level governance*-verhaal de territoriale logica herbevestigt, versterkt het ironisch genoeg ook de macht van de lidstaten in de Europese integratie. Het verhindert dat andere opvattingen over het fenomeen Europa ingang vinden – bijvoorbeeld netwerktheorieën. Hetzelfde geldt voor de functionalistische visie, die integratie in Europa (eerder dan Europese integratie) ziet als een patchwork van samenwerkingsverbanden op diverse geografische niveaus naar gelang van de functionaliteit in een bepaald domein. Dergelijke schema’s

benadrukken de flexibiliteit en functionaliteit van de Europese integratie, zonder in eerste instantie te focussen op de machtsverhoudingen tussen de lidstaten en de Europese Commissie (zie 1.2). Het *multi-level governance*-denken daarentegen geeft de nationale staat een duidelijk verankerde, zij het niet exclusieve, plaats in de EU-politiek (zie 7.2).

In die context kan ook gewezen worden op de identiteitshegemonie van de EU in het Europese continent (Risse 2004). Europese landen bepalen hun status tegenover de EU: ze zien zichzelf als lid, kandidaat-lid, of niet-lid. Deze categorieën bepalen hun identiteit in de wereld. Bovendien is 'Europa' synoniem geworden met 'de EU'. Doorgaans, en ook in dit boek, wordt gesproken over 'Europa', wanneer het strikt gezien gaat om de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, of zelfs de Europese Commissie. Europese landen die strikt gezien niet tot de EU behoren (bijvoorbeeld zoals Liechtenstein, Noorwegen, de westelijke Balkan), of Europese instellingen die niets met de EU te maken hebben (bijvoorbeeld de Raad van Europa, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) worden zo op dezelfde manier bekeken als de 'EU'. Dat ze zich het label 'Europees' kan toe-eigenen geeft aan hoeveel macht de EU verworven heeft in dit deel van de wereld.

In principe betekent de aandacht van constructivisten voor de subjectieve dimensie van de politiek niet dat het begrip 'macht' weggegomd wordt. Integendeel, belangen en ideeën kunnen niet los van mekaar gezien worden maar zijn wederzijds constitutief. De articulatie van een bepaald discours heeft een onmiskenbare machtsrelevantie. De vraag is niet of belangen dan wel waarden doorslaggevend zijn, maar wel op welke manier het zogenaamde 'eigenbelang' sociaal geconstrueerd wordt. De constructivistische ontologie leunt dan ook heel nauw aan bij kritische politieke theorieën, bijvoorbeeld vanuit neomarxistische, neogramsciaanse of feministische hoek, die de machtsrelevantie van dominante normen en discourses blootleggen.

In de praktijk gebeurt het echter dat constructivisten de ideationele dimensie overbelichten en de machtscomponent overboord gooien. In hun enthousiasme om de rol van normen en waarden in de EU-politiek te benadrukken, een reactie tegen het methodologisch individualisme en de exclusieve aandacht voor materiële factoren bij de rationalisten, lijkt het soms alsof deze een eenzijdige determinerende invloed zouden hebben. Een belangrijke kritiek op het constructivisme – niet in het minst vanuit kritische hoek (zie 8.1) – luidt dan ook dat het *de facto* een idealistische theorie geworden is. Wie constructivistische studies leest krijgt de indruk dat ideeën, normen, discourses en identiteiten een autonome invloed uitoefenen in de politiek en dat de machts- en belangendimensies minder relevant zijn. Zo wordt bijvoorbeeld de socialisering van Europese ambtenaren in werkgroepen of binnen de Commissie onderzocht, zonder de vraag te stellen wie precies wint en wie verliest bij een specifieke herdefiniëring van identiteiten en belangen (cf. Quaglia *et al.* 2008: 164; zie

8.1). Meer radicale constructivisten blijven meestal de link tussen macht en discours benadrukken, maar *mainstream* constructivisten hebben het vooral over normen en identiteiten. ‘*Ideas matter*’, maar de verleiding is groot om hun relevantie eenzijdig uit te vergroten. We komen dan uit bij idealistische of utopische, eerder dan constructivistische analyses.

Hiermee kan ook het debat in het tijdschrift *Millennium* tussen Thomas Diez en Ian Manners gesitueerd worden. Thomas Diez (2005) onderzocht het discours over Europa’s internationale rol. Hij formuleert meer bepaald een scherpe kritiek op de notie over Europa als ‘normatieve macht’. Het *normative power Europe*-idee werd gelanceerd door Ian Manners (2002) en gaf aanleiding tot een uitgebreide literatuur over de idee dat Europa een typisch normatieve rol speelt op de internationale scène (zie een overzicht in Orbie 2008). Hiervoor worden argumenten aangedragen die nauw aanleunen bij het constructivistische denken. Normatieve waarden staan centraal in het EU-discours en in de Europese verdragen, waardoor ze onvermijdelijk ook een invloed uitoefenen op het beleid. Bovendien is het Europese project zelf een poging om de klassieke interstatelijke machtspolitiek te overstijgen en de politiek op een meer ‘beschaafde’ manier te organiseren. Verder zorgt de typisch Europese constructie ervoor dat normatieve argumenten relatief gemakkelijk doorsijpelen in het beleid: er is veel ruimte voor argumentatie en deliberatie, er is niet één centrum van macht, actoren moeten permanent in dialoog gaan om hun standpunten te verdedigen enzovoort. Diez stelt zich niet tevreden met deze constructivistische visie – die aangeeft waarom en in welke omstandigheden de EU als een normatieve macht beschouwd kan worden – en pleit voor een *second order*-analyse die de impact van het *normatieve machtsdiscours zelf* kritisch ontleedt. Het idee van de EU als een normatief unieke macht, bijvoorbeeld in vergelijking met de Verenigde Staten als klassieke grootmacht, kenmerkt inderdaad ook het dominante discours van Europese beleidsmakers. Aldus draagt het *normative power Europe*-discours bij tot de constructie van een Europese identiteit, onder meer door processen van *othering*. De juiste vraag is niet waarom en wanneer de EU als normatieve macht optreedt, maar wel wat de politieke consequenties zijn van het dominante normatieve machtsdenken.

De bedoeling van Ian Manners was wel degelijk de normatieve dimensie van het internationale optreden van de EU opnieuw op de academische kaart te zetten, als alternatief voor de sterk empirische en rationalistische literatuur. Vanuit een kritische invalshoek suggereert hij dat de EU misschien meer dan de klassieke natiestaten geschikt is – of zou moeten zijn – om een normatief geïnspireerd beleid te voeren. Hij is er in ieder geval in geslaagd om de normatieve aspecten van het buitenlands beleid van de EU bovenaan op de internationale onderzoeksagenda’s te plaatsen. Maar zoals veel constructivistische analyses is zijn punt al te vaak gereduceerd tot een louter idealistische, en dus gemakkelijk te bekritisieren stellingname.

Zoals gezegd hebben de ontologische uitgangspunten van het constructivisme ook consequenties op **epistemologisch** vlak, namelijk hoe we de werkelijkheid kunnen achterhalen. De epistemologische visie op ‘wat we kunnen weten’ hangt ook samen met de methodologische vraag ‘hoe kunnen we iets te weten komen’. Indien de wereld bestaat uit een permanente wisselwerking tussen *agent* en structuur, waarbij identiteiten en belangen van actoren continu geconstrueerd en geherconstrueerd worden, dan wordt het bijzonder moeilijk om die politiek-wetenschappelijk te onderzoeken. Of beter gezegd: het is moeilijk om de klassieke positivistische methodes toe te passen op de wereld zoals constructivisten die zien. In het ‘nieuwe debat’ luidde de kritiek van rationalisten dan ook dat constructivisten wel interessante vragen stellen en boeiende *statements* maken, bijvoorbeeld over de rol van identiteit in de politiek, maar dat ze die niet hard kunnen maken. Als de werkelijkheid niet objectief bestaat, maar via complexe sociale processen geconstrueerd wordt, dan kan men ook geen hypothesen opstellen die empirisch falsifieerbaar zijn, zoals de klassieke rationalistische methodes dat voorschrijven. Wat dit betreft stond het constructivistische onderzoeksprogramma eind jaren 1990 nog in zijn kinderschoenen (Christiansen et al. 1999). Radicalere constructivistische (reflectivistische of postmodernistische) onderzoeksprogramma’s, die zich vooral in Europese academische kringen situeren, gingen niet in op de oproep tot het empirisch testen van hypothesen. Ze betoogden dat het niet nodig is om de rationalistische methoden toe te passen op de constructivistische onderzoeksvragen: op die manier zouden ze alleen de conventionele onderzoeksmethodes, die dominant zijn in de Amerikaanse sociale wetenschappen, bevestigen (cf. Jörgensen 1997). De constructivistische onderzoeksagenda vraagt meer interpretatieve onderzoeksmethodes. Hierbij zoeken ze niet zozeer naar ‘waaromvragen’ – strikte causaliteiten over de mate waarin A een invloed uitoefent op B – maar wel naar ‘hoevragen’ – namelijk de context en complexe interactieprocessen waarin B beïnvloed wordt (Checkel 2007: 58). Bijvoorbeeld, de vraag is niet zozeer in welke mate de Europese identiteit de buitenlandse politiek van Europa tegenover Rusland bepaalt, maar wel op welke manier deze buitenlandse politiek ingebed zit in bepaalde discoursen over de EU-identiteit in de wereld. Reflectivisten willen de machtsrelevantie van een bepaald discours blootleggen, en wijzen op de sociale constructie van een bepaalde visie, zonder echter een alomvattende verklaring voor het politieke handelen te willen bieden. De reflectivistische onderzoeksmethode is dan ook eerder inductief dan deductief: op basis van complexe processen van sociale (her)constructie wordt een beeld van het politieke handelen opgetrokken. Het resultaat kan bijzonder warrig overkomen, zeker voor wie niet vertrouwd is met de reflectivistische methodes, maar het past misschien wel beter bij de complexe werkelijkheid.

In de voorbije jaren zijn meer gematigde constructivisten, vooral in de Verenigde Staten, tegemoetgekomen aan de rationalistische kritiek door hun theorieën om te vormen tot empirisch testbare hypothesen. Veel onderzoekers willen

zich gewoon amuseren met empirisch gefundeerd onderzoek, geïnspireerd op de constructivistische (ontologische) inzichten, zonder zich te mengen in de metatheoretische (meer bepaald epistemologische) discussies. Constructivistisch geïnspireerde hypothesen worden steeds vaker vanuit klassieke positivistische methoden onderzocht (Checkel 1999; 2007).

Door dit soort studies (zie *infra* ook het onderzoek van Risse *et al.* en Schimmelfennig en Sedelmeier) is de metatheoretische kloof tussen constructivisten en rationalisten aanzienlijk kleiner geworden. Intussen hebben sommige rationalisten ook de ideationele dimensie een plaats gegeven in hun onderzoeksagenda die iets breder is dan het klassieke ‘sausje over rationele belangen’. Zo wordt erkend dat dynamieken van deliberatie en argumentatie een rol spelen in de politiek, tenminste onder bepaalde condities: wanneer het gaat om regulatorisch beleid dat in principe Pareto-optimale effecten genereert voor iedereen (versus distributief beleid, zie 7.3), wanneer er een grote rol voorzien is voor technocraten die zich minder moeten aantrekken van specifieke politieke belangen (versus politici), en wanneer de politieke belangen van actoren ambigu of onduidelijk zijn (versus intense en acute belangen) (Neyer 2006: 784-6). Deze drie voorwaarden lijken grotendeels van toepassing op de EU-politiek. Dit geldt ook voor de factor die aangehaald wordt door Goldstein en Keohane (1995), namelijk een hoge graad van institutionalisering.

“... one consequence of international institutions is that they provide settings in which governments must provide reasons (whether genuine or not) for their positions. The existence of international institutions gives states greater incentives to make their policies more consistent with one another and with prevailing norms, so that they can be more successfully defended in international forums.”

Ideeën zijn dan een soort lijm die het complexe politieke proces samenhoudt. Ze bieden een mentale kaart die beleidsmakers wegwijs maakt in het politieke gebeuren. De auteurs verwijzen in deze context expliciet naar de EU, waar er gezien de sterke legalisering en institutionalisering als het ware een ‘grote vraag is naar redenen’, waardoor de potentiële invloed van ideeën vergroot. Zonder zich op de reflectivistische lijn te plaatsen, betogen ze dat deze ideeën op termijn een autonome rol kunnen spelen, zelfs al is hun instrumentele waarde afgenomen (Goldstein en Keohane 1995: 23-4). Wel is duidelijk dat rationalisten een eerder dunne definitie van normen of ideeën hanteren, waarbij de nadruk nog altijd meer ligt op de instrumentaliteit (*cf. logic of consequentiality*) zonder dat actoren deze effectief gaan internaliseren, en dus ‘oprecht’ handelen vanuit bepaalde normen of ideeën. Zoals gezegd zijn thema’s als identiteit, ideologie, waarden en normen in de Europese Unie niet langer het exclusieve terrein van constructivisten.

Maar terwijl bruggen gebouwd worden tussen de meeste constructivisten en de rationalisten, vergroot de kloof tussen *mainstream* constructivisten en reflectivisten. Terwijl de constructivisten zich met veel enthousiasme toegelegd

hebben op de studie van normen, discoursen en socialisering binnen de EU volgens positivistische maatstaven, zonder zich veel aan te trekken van meta-theoretische kwesties, blijven de rationalisten benadrukken dat een constructivistische ontologie niet verenigbaar is met de klassieke onderzoeksmethodes. Checkel (2007) geeft toe dat hij in zijn vroegere werk te veel focuste op rationalistische methodes en pleit ervoor om bruggen te bouwen tussen *mainstream* constructivisten (of ‘conventionele constructivisten’) en reflectivisten (of ‘interpretatieve’ of ‘radicale’ constructivisten). Tot vandaag blijkt er nauwelijks dialoog te bestaan tussen beide stromingen, die zich allebei ingegraven hebben in hun eigen grote gelijk. Checkel besluit dat reflectivisten zich niet moeten toeleggen op positivistische methodes, maar dat ze meer moeten verantwoorden op welke manier ze hun kennis vergaren. Checkel (1999; 2007) geeft aan dat processen van overtuiging kunnen onderzocht worden via gestructureerde interviews die peilen naar de motivaties van actoren, of via onderzoek naar informele notulen. Zelf illustreert hij dit met zijn onderzoek naar het denken over ‘Europees burgerschap’ in de Raad van Europa, dat evolueerde van strategische, rationele onderhandelingen naar een oefening in het herdenken van preferenties over ‘dubbel burgerschap’. Ook de *process-tracing*-methode van Bennet en George is populair bij gematigde constructivisten.

6.3 Constructivisme toegepast op de Europese Unie

Hét constructivisme bestaat niet: het gaat eerder om een metatheoretische koeperterm waaronder een grote diversiteit aan studies thuishoort. Toch is duidelijk dat constructivistisch geïnspireerde onderzoekers vanuit een gemeenschappelijke ontologie vertrekken en gelijkaardige vragen stellen in hun studie van de EU-politiek. Er bestaat een consensus binnen de constructivistische school over de structurationistische dynamiek en over het feit dat ideationele factoren hierbij van belang zijn. Ontologisch gezien staan ze dus op dezelfde lijn – en hierin verschillen ze het duidelijkst van de voorgaande theorieën (Risse 2004; Checkel 2007). Maar epistemologisch blijven aanzienlijke verschillen bestaan over de vraag of positivistische dan wel interpretativistische methodes gebruikt kunnen worden om de werkelijkheid, zoals constructivisten die concipiëren, op een politiek-wetenschappelijke manier te onderzoeken. Volgens sommigen zijn positivistische methodes noodzakelijk voor de geloofwaardigheid van de constructivistische hypothesen, die anders niet getest kunnen worden. Maar anderen vrezen dat met deze ‘toegeving’ de essentie zelf van de constructivistische ontologie ondermijnd wordt. Hier volgen drie voorbeelden die concreter aantonen hoe constructivistisch onderzoek werkt. De eerste twee analyses situeren zich bij de *mainstream* aanpak, terwijl de derde eerder bij de reflectivistische stroming aansluit.

Europese identiteit en de euro

De eerste studie gaat over de euro. Zoals de neorealisten (zie 4.3) stelden ook constructivisten zich vragen over de rationaliteit achter de beslissing om een Europese Monetaire Unie en een onafhankelijke Europese Centrale Bank op te richten. Deze fenomenale soevereiniteitsoverdracht vond bovendien plaats in een periode van toenemend euroscepticisme na het Verdrag van Maastricht. De invoering van de euro vereiste verregaande besparingen in de lidstaten van de eurozone, terwijl het economisch nut van de EMU door sommige economen betwist werd. Thomas Risse *et al.* (1999) gaan op zoek naar een adequate verklaring voor deze beslissing. Ze peilen meer bepaald naar de variatie in nationale standpunten van Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Zoals bij de meeste constructivistische studies vertrekken ze vanuit de vaststelling dat de bestaande integratietheorieën ontoereikend zijn. De neofunctionalistische *spillover* volstaat niet: volgens het Balassa-model (zie hoofdstuk 2) leidt een interne markt niet meteen tot een eenheidsmunt, maar eventueel wel tot een gemeenschappelijk economisch beleid. In Europa zien we echter dat er één munt ontstaat, terwijl er nauwelijks sprake is van een Europees macro-economisch beleid via het Groei- en Stabiliteitspact. Bovendien kregen sommige landen zoals het Verenigd Koninkrijk een *opt-out*, wat bewijst dat overschakeling op de eenheidsmunt geen noodzakelijk gevolg is van de interne markt maar een politieke optie. Volgens het liberaal-intergouvernementalisme is de euro een neoliberaal antwoord op de internationale economische situatie. De EMU helpt lidstaten om de nodige discipline aan de dag te leggen (zie 4.3). Maar als je kijkt naar de standpunten van de lidstaten, blijkt dat de conservatieven in het Verenigd Koninkrijk tegenstander waren (ondanks hun neoliberale preferenties), terwijl in Frankrijk en Duitsland centrumrechts en centrumlinks voorstander waren (ondanks hun meer interventionistische voorkeuren). Zowel in Frankrijk als in Duitsland was de oppositie vanuit rechtse (neoliberale) hoek sterker dan vanuit de linkerzijde. Neorealistische verklaringen volstaan evenmin: op basis van materiële belangen zou je verwachten dat Duitsland een intergouvernementele visie heeft op dit dossier en niet akkoord gaat met deze bevoegdheidsoverdracht. Het verhaal over de Frans-Duitse *deal* – Duitse hereniging in ruil voor toetreding tot de euro – stellen de neorealisten voor als een hardnekkige mythe. Het historisch-institutionalisme komt al dichterbij: deze theorie kan verklaren waarom de euro er gekomen is op het einde van de jaren 1990, ondanks de weinig populaire beslissingen die hiermee gepaard gingen. Zowel politici (via verdragsonderhandelingen in Maastricht) als het bedrijfsleven (via investeringsbeslissingen van industrie en de financiële wereld) hadden immers vaste kosten gemaakt voor de beslissing tot de euro, waardoor het weinig rationeel zou geweest zijn om die ongedaan te maken. Het historisch-institutionalisme verklaart dan ook waarom Frankrijk en Duitsland wel toegetreden zijn en het Verenigd Koninkrijk niet: dit was al zo voorzien in het Verdrag van Maastricht. Deze theorie kan de beslissing in het Verdrag van

Maastricht echter niet verklaren, en evenmin kan ze een verklaring bieden voor het feit dat de EMU *lock-in* bleef duren, ondanks de ernstige nadelen die doorheen de jaren 1990 opdoken, noch voor het feit dat de EMS-crisis van 1992-1993 tot tegengestelde reacties leidde in het Verenigd Koninkrijk ('goed dat we niet meedoen') en in Duitsland en Frankrijk ('dit bewijst dat de euro nodig is'). Dit illustreert opnieuw dat het historisch-institutionalisme uitblinkt in het verklaren van continuïteit, maar tekortschiet in het duiden van verandering.

De auteurs lanceren dan ook een andere hypothese, die meer aanleunt bij constructivistische theorievorming: de beslissing van EU-lidstaten om al dan niet toe te treden tot de euro wordt mee bepaald door hun *collectieve identiteiten in Europa*. Hun visie op de Europese politieke orde speelt een belangrijke rol in hun houding tegenover de euro – los van materiële belangen. Na een algemene uiteenzetting over de identiteit van lidstaten in de Europese Unie zullen de auteurs hun hypothese verder verfijnen.

Het model van Risse en zijn collega's theoretiseert dat identiteit in sommige omstandigheden een verklarende factor is (*cf. de logic of appropriateness*) maar dat materiële belangen in andere omstandigheden de doorslag geven (*cf. de logic of consequentialism*). Zoals de *mainstream* constructivisten gaan ze dus na onder welke condities de constructivistische logica al dan niet geldt. Ze veronderstellen meer bepaald dat de verklarende waarde van identitaire factoren toeneemt wanneer actoren over een stabiele identiteit beschikken maar geen duidelijk zicht hebben op hun belangen. Omgekeerd gaan materiële belangen doorwegen wanneer een actor zijn rationele kosten en baten duidelijk kan afwegen maar zijn identiteit minder vast omljnd is. Dit leidt tot volgende matrix, die toegepast wordt op de drie grootste EU-lidstaten.

	<i>Stabiele belangen</i>	<i>Ambigue belangen</i>
<i>Stabiele identiteit</i>		Identiteit → belangen (Verenigd Koninkrijk en Duitsland)
<i>Gecontesteerde identiteit</i>	Belangen → identiteit (Frankrijk)	

Figuur 3. Belangen of identiteiten? (op basis van Risse *et al.* 1999).

Zo belanden het Verenigd Koninkrijk en Duitsland in hetzelfde hokje. Ze beschikken beide over een stabiele identiteit en ambigue belangen tegenover de euro – ook al leiden die tot verschillende resultaten. Hun collectieve identiteit en visie op de Europese politieke orde verschilt immers fundamenteel. De Britten zien 'Europa' als 'de andere', de integratie op het Europese continent, in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk met zijn eigen geschiedenis, het voormalige Britse imperium en de belangrijke rol van het Britse Pond in dit alles. Zelfs voor

de labourregering, die een *wait-and-see*-houding aannam tegenover de euro, speelde deze identiteit een doorslaggevende rol. De Britse identiteit kan zo'n belangrijke positie innemen, omdat de voordelen van toetreding tot de euro betwistbaar zijn. Hetzelfde geldt voor Duitsland, waar vooraanstaande economen altijd al sceptisch stonden tegenover de Europese eenheidsmunt. Hier werkt de identitaire factor echter in de andere richting. De Duitsers zien hun eigen geschiedenis als 'de andere', terwijl de Europese geschiedenis beschouwd wordt als het alternatief, als de oplossing om de fouten uit het verleden te vermijden. In die context wordt ook gesproken van europatriottisme: Duitse politici als de voormalige Bondskanselier Helmut Kohl beschouwen de euro als een kwestie van oorlog en vrede. Steun voor de euro betekent steun voor de Europese integratie, wat betekent dat ze goede Europeanen zijn, en dus ook goede Duitsers, die het nationalistische en militaristische verleden verwerpen. Er bestond weliswaar een alternatief discours, namelijk het Duitse Mark-patriottisme dat de Duitse munt beschouwde als de bron van de naoorlogse welvaart. Maar dat discours was minder sterk. Het kon een zekere invloed uitoefenen, zij het binnen de marges die uitgezet werden door het europatriottisme. Door de dominantie van deze laatste visie kon het Duitse Mark-patriottisme de toetreding tot de euro moeilijk betwisten, maar het pleitte er wel voor dat de Europese munt en de ECB zouden gelijken op de Duitse Mark en de Bundesbank.

In Frankrijk was de situatie omgekeerd. De Franse economie had duidelijk belang bij de euro, maar de identiteit van Frankrijk in de Europese constructie was minder duidelijk. Zowel bij centrumlinks als bij centrumrechts heerste ambiguïteit tegenover het Europese project. Met de U-turn van Mitterrand in de jaren 1980 hadden de Franse socialisten, deels uit zelfbehoud, de Europese kaart getrokken. Hun houding tegenover Europa werd zo geherdefinieerd: Europa werd gezien als het verlengstuk van de Franse nationale belangen en de Franse *mission civilisatrice*. De rechterzijde moest in de beginjaren 1990 eveneens haar houding heroriënteren, met het einde van de Koude Oorlog en de toegenomen macht van Duitsland op het Europees continent, terwijl Frankrijk meer en meer in een tweederangsrol gedrukt werd. Dit leidde tot verdeeldheid tussen de 'Europese' strekking (cf. de Franse socialisten), die onder leiding van Jacques Chirac uiteindelijk de bovenhand haalde, en de Franse 'gaullisten' die meer de nadruk legden op de Franse soevereiniteit. In de Franse context zijn het dus belangen die de doorslag gegeven hebben, veel meer dan identitaire factoren.

Meer recent publiceerde Kathleen McNamara (2004) een studie over het ontstaan van de euro vanuit constructivistische hoek. Ze benadrukt hierin de ideologische dimensie: de oprichting van de eenheidsmunt is minder rationeel dan vaak gedacht wordt, maar werd vooral ingegeven door een neoliberale geïnspireerde visie van Europese beleidsmakers. De auteur stelt weliswaar vragen bij de duurzaamheid van deze Europese consensus en suggereert hierbij dat de ideologische ondersteuning van de euro op termijn ondergraven zou kunnen worden:

“Actors must rely on conceptual frameworks to make sense of the world around them, and their place within it. These conceptual frameworks, or ideas, about the way the world works and what is the right course of action are generated through social interaction and are thus contingent on the cultural context within which actors exist. As EMU matures, the ideational consensus and political foundations that it was originally built on will be challenged by the new issues implicated in broader economic governance in the EU and the increasing public salience of the ECB’s political authority. Understanding the interaction between material conditions and the beliefs and social interactions of policy elites, as well as their publics, will continue to be important as the euro matures.”

De uitbreiding naar Centraal- en Oost-Europa: een normatief project?

Een andere thema waarover constructivisten zich gebogen hebben is de uitbreiding tot Centraal- en Oost-Europa. Ook Schimmelfennig (1999) toont zich ontevreden met de bestaande integratietheorieën om deze historische beslissing van de EU te verklaren. De neorealistische these dat uitbreiding de positie van Europa in de wereld versterkt, als tegenwicht tegen de Verenigde Staten en Japan, is weinig overtuigend, gezien het geringe politieke en economische gewicht van die landen, die trouwens sowieso al afhankelijk zijn van de EU. Europa hoeft niet akkoord te gaan met hun toetreding om zijn macht tegenover de Centraal- en Oost-Europese landen te laten gelden. Om dezelfde reden is de liberaal-intergouvernementalistische these ontoereikend: de economische voordelen van uitbreiding zijn beperkt (het BNP van de nieuwe lidstaten is verwaarloosbaar) en bovendien zijn er ook aanzienlijke kosten voor het EU-budget (landbouwbudget, structuurfondsen, regionale fondsen) en bij economische sectoren die gemakkelijk kunnen mobiliseren (vooral landbouw). Eventuele economische opportuniteiten in die landen kunnen trouwens ook op andere manieren gerealiseerd worden. Via de associatieakkoorden van halfweg de jaren 1990 behoorden deze landen *de facto* al tot de Europese vrijhandelszone – zonder dat ze een stem hadden in de besluitvorming van de EU. Hun politieke integratie met ‘het Westen’ gebeurde via de NAVO.

Ook hier wordt identiteit naar voren geschoven als een meer bevredigende verklaring. Met zijn concept van ‘**retorische actie**’ wijst Schimmelfennig erop dat niet-EU-actoren op een strategische manier gebruik (misbruik) kunnen maken van de zelfverklaarde Europese identiteit. Het verhaal begint meteen na de Tweede Wereldoorlog met het discours van Europese beleidsmakers en de federalistische beweging over pan-Europese liberale waarden. De idee dat de Europese integratie in principe het hele continent omspant, aangezien alle landen dezelfde waarden delen, zien we trouwens ook in artikel 49 van het Verdrag van Rome. Hierin stelt het Verdrag dat ‘elke Europese staat’ kan toetreden tot de Unie – wat vandaag, bijvoorbeeld in de context van Turkije, nog aanleiding geeft tot discussies over de geografische reikwijdte van het woord ‘Europees’.

148 | In ieder geval bestond er geen twijfel over dat Centraal- en Oost-Europa hier-

toe behoorden. Ook na het begin van de Koude Oorlog en de oprichting van het IJzeren Gordijn zijn Europese beleidsmakers blijven benadrukken dat de Centraal- en Oost-Europese burenen eigenlijk tot het Europese project behoren en de pan-Europese waarden delen met West-Europa. Het ‘ceremonieel engagement’ tegenover de pan-Europese idee vergrootte de legitimiteit van de EEG en zette het communistische blok onder druk, terwijl het geen enkel engagement inhield en de beleidsmakers niets kostte. Met het onverwachte einde van de Koude Oorlog veranderde dit echter:

“this new situation removed the conditions that had prevented pan-European integration after Second World War and had allowed the Western European states and organizations to use their commitment to a united liberal Europe as a *low-cost legitimacy-enhancing device*” (eigen cursivering).

De Centraal- en Oost-Europese lidstaten maakten handig gebruik van het geritualiseerde EU-discours. Ze bepleitten een heraansluiting bij de situatie van meteen na de Tweede Wereldoorlog, zoals Europese politici zelf altijd hadden benadrukt. Door inconsistenties bloot te leggen tussen de retoriek over de EU als pan-Europese waardengemeenschap en een eventuele weigering van uitbreiding, en door te wijzen op de precedënten van Spanje en Portugal, deden deze landen een beroep op de zelfverklaarde identiteit van de EU. De EU moest wel in de retorische val trappen die gespannen werd door de Centraal- en Oost-Europese landen, wilde ze haar legitimiteit en geloofwaardigheid niet verliezen:

“the CEE state actors have based their claims to membership on the constitutive values and norms of the European international community: European identity and unity, liberal democracy, and multilateralism. They invoke the community’s ceremonialized membership rules and take its ritualized pan-European liberal commitment at face value.”

De manoeuvreerruimte van de EU werd dus beperkt door het geritualiseerde discours over haar eigen rolconcept, dat als een boemerang terugkwam naar Europese beleidsmakers. Toch spelen ook *norm entrepreneurs* binnen de Unie een rol in dit verhaal. De Europese Commissie hielp mee om het uitbreidingsdebat te kaderen in termen van de hereniging van een Europese waardengemeenschap die vijftig jaar op zich had laten wachten. Pro-uitbreidingslanden zoals Duitsland maakten ook gebruik van hun functie als Raadsvoorzitter om EU-politici in de retorische val te lokken, door hun engagement tegenover liberale waarden te gebruiken als argument voor de uitbreiding. Dit dominante discours van pan-Europese hereniging maakte dat critici het moeilijk hadden om kritiek op de uitbreiding te uiten: die werd immers meteen vertaald als een kritiek op de pan-Europese liberale waarden. Volgens Schimmelfennig verklaart dit waarom geen enkele lidstaat zich expliciet tegen de uitbreiding kon stellen. Landen die geen belangen hadden bij de uitbreiding konden die waarden

niet verwerpen, maar moesten zich beperken tot een discussie in de marge, namelijk over de mate waarin de Centraal- en Oost-Europese burens de Europese waarden effectief naleven. Met andere woorden, het fundamentele debat over de wenselijkheid van de uitbreiding kon niet gevoerd worden: het moest plaatsmaken voor een beperkter debat over de conditionaliteit die Europa zou hanteren. Landen die kritisch stonden tegenover de toetreding van Centraal- en Oost-Europese landen moesten meer indirecte strategieën hanteren, zoals strenge eisen formuleren waaraan nieuwe lidstaten zouden moeten voldoen.

De constructivistische logica verklaart dus de beslissing tot uitbreiding, maar de toetredingsonderhandelingen zelf passen in het rationele keuzemodel (zie ook de toelichting hieronder over de europeanisering van de kandidaat-lidstaten). Zoals uiteengezet door Moravcsik en Vachudova (zie 4.3), bestond er een sterke asymmetrie in de onderhandelingen en moesten de kandidaat-lidstaten bijzonder veel toegevingen doen tegenover de Unie. Kritische lidstaten konden niet verhinderen dat de EU akkoord moest gaan met hun status van kandidaat-lidstaat, zolang ze zouden voldoen aan de pan-Europese liberale waarden die doorheen de jaren een onbetwistbare status gekregen hadden. Maar wanneer die beslissing genomen was, konden ze de asymmetrische machtsverhoudingen volop uitbuiten. In lijn met deze verklaring voorspelde Schimmelfennig in 1999 dat de uitbreiding er zeker zou komen maar dat het onderhandelingsproces moeizaam zou zijn.

Deze constructivistische redenering komt een heel eind tegemoet aan de rationalistische logica. Voor Schimmelfennig kunnen Europese ideeën en normen het handelen van Europese beleidsmakers wel beperken en beïnvloeden, maar dit betekent niet dat ze diep binnenin gesocialiseerd worden. Voor de EEG ging het om een retorisch engagement; voor de Centraal- en Oost-Europese landen om een strategisch argument. Het concept retorische actie duidt op de instrumentaliteit achter Europese normen. Vanuit het perspectief van de nieuwe lidstaten gaat het dus ook om een kosten-batenanalyse:

“‘Rhetorical action’ starts with the assumption that the actors act selfishly and instrumentally but postulates that, in an institutional environment, they must take into account, but are also able to manipulate, the values and norms that constitute this environment through the use of strategic arguments.”

De vraag rijst of deze redenering vandaag ook op Turkije toegepast kan worden. Ondanks scepticisme van diverse lidstaten kreeg Turkije uiteindelijk ook de status van kandidaat-lidstaat. Hierbij heeft de EU opnieuw ingestemd met de mogelijkheid dat Turkije ooit lid zou kunnen worden, indien het voldoet aan de Europese criteria en in het bijzonder aan de Europese liberale waarden. Als Turkije er effectief in slaagt om hierover positieve rapporten te krijgen van de Commissie, dan wordt het voor sceptici bijzonder moeilijk om een toetreding van Turkije tegen te houden. Anderzijds lijkt het alsof men geleerd heeft uit de

ervaring met de vorige uitbreidingsgolf. De toetredingsonderhandelingen met Turkije zijn uitdrukkelijk gestart met dien verstande dat ze een ‘open einde’ hebben. Het engagement tegenover toetreding is dus minder expliciet. In dit geval is er overigens ook veel minder sprake van een doorheen de geschiedenis geritualiseerd Europees engagement voor een ‘hereniging’ met Turkije. Het enige engagement waarop Turkije kan wijzen is het Associatie-Akkoord uit 1963, dat inderdaad in toetreding voorzag, maar intussen is er al veel water door de Bosporus gestroomd. De EU is geëvolueerd van een douane-unie naar een interne markt met politieke verantwoordelijkheden. Bovendien bestaat er geen sterk discours als zouden Turkije en de EU tot dezelfde gemeenschap behoren, integendeel: de hardnekkige oriëntalistische visie op Turkije als een land dat eerder thuishoort in het Midden-Oosten heeft meer ingang gevonden in de Unie. De Europese identiteit wordt vaker gecontrasteerd met die van Turkije, als zou dit een islamitisch land zijn, dan dat beide gezien worden als erfgenamen van dezelfde liberale (seculiere) Europese tradities. Constructivistisch geïnspireerde argumenten kunnen in verschillende richtingen werken en in het Turkse geval ziet het ernaar uit dat het identitaire discours het uitbreidingsproces zal bemoeilijken eerder dan vergemakkelijken. Als Turkije ooit lid wordt, zal dat wellicht meer te maken hebben met historisch-institutionalistische dan met constructivistische (identitaire) dynamieken.

Bovendien zijn de uitbreidingsonderhandelingen met Turkije veel meer gepolitiseerd dan de vroegere onderhandelingen met Centraal- en Oost-Europa, wat het voor de Europese staatshoofden en regeringsleiders moeilijk maakt om een beslissing te nemen vanuit een soort normatief engagement, indien hiervoor geen politiek draagvlak bestaat. Dat Frankrijk een referendum voorziet over een eventuele Turkse toetreding geeft aan dat de *joint popular decision-trap* (zie 4.2) hier volop zal spelen. Verder rijst de vraag naar het binnenlands-politiek draagvlak in Turkije voor toetreding tot de Europese club. Bij de Centraal- en Oost-Europese lidstaten bleek het euroscepticisme toe te nemen na toetreding, toen bleek dat hooggespannen verwachtingen niet ingelost konden worden; het is echter mogelijk dat deze evolutie zich in Turkije vroeger inzet. De Europese eisen in de toetredingsonderhandelingen met Turkije zijn nog verregaander dan in de jaren 1990 en het Europese debat vertoont hier en daar xenofobe trekjes. De vraag rijst in welke mate de Turkse zijde het Europese machtsoverwicht zal blijven aanvaarden.

► De europeanisering van (kandidaat-)lidstaten

Ook in zijn verdere werk heeft Frank Schimmelfennig, samen met Ulrich Sedelmeier, de relatie tussen de EU en de Centraal-Europese landen onderzocht vanuit de constructivisme-rationalismedichotomie (Schimmelfennig en Sedelmeier 2005). De auteurs gingen na in welke mate en hoe de Europese Unie erin geslaagd is om de wetgeving, politieke systemen en gebruiken van de kandidaat-lidstaten

te beïnvloeden. Om de impact van de Europese Unie te analyseren, plaatsten ze het rationalistische *external incentives model* tegenover het constructivistische *social learning model*. Het eerste model gaat ervan uit dat nieuwe lidstaten Europese regels overnemen, omdat ze hiermee meer te winnen dan te verliezen hebben. Aangezien ze lid willen worden van de EU, met alle voordelen vandien, is het een rationele strategie om de Europese conditionaliteit na te leven. De determinanten in dit model zijn de beslistheid van de EU (*determinacy*), de snelheid en de mate van beloning door de EU, de geloofwaardigheid van de Europese conditionaliteit, en de binnenlands-politieke adaptiekosten. Het tweede model veronderstelt dat kandidaat-lidstaten Europese normen zullen overnemen wanneer ze overtuigd worden van de waarde van het Europese model, of omdat sociaal leren plaatsvindt tussen de EU en de kandidaat-lidstaten. EU-normen worden dan niet zomaar opgenomen maar ook geïnternaliseerd. Determinanten hier zijn de legitimiteit van het uitbreidingsproces, de identificatie met Europa, en de overeenstemming met het Europese model.

De factoren die centraal staan in beide modellen worden systematisch onderzocht aan de hand van comparatieve casestudies die peilen naar de overdracht van EU-regels in uiteenlopende beleidsdomeinen zoals milieubeleid, regionaal beleid, sociaal beleid en minderhedenbeleid. De conclusie luidt dat het *external incentives model* de transfer van normen van de EU naar kandidaat-lidstaten het best kan verklaren. Hierbij bleken de geloofwaardigheid van de Europese conditionaliteit (zal de EU effectief belonen of straffen wanneer regels niet overgenomen worden?) en de binnenlandse kosten van de overname van Europese regels (technische aanpassingen, maar ook de politieke repercussies voor de regering) het meest bepalend. Deze laatste factor bleek bijzonder belangrijk als het gaat over thema's die verband houden met democratische conditionaliteit (bijvoorbeeld de rechten van minderheden, de rechtsstaat). Het verbaast niet dat de politieke kosten voor autoritaire regimes, zoals bijvoorbeeld Slowakije onder Premier Vladimir Meciar, zodanig groot uitvallen dat overname van EU-regels achterwege blijft. Als het gaat over het acquis conditionaliteit (meer technische regels inzake bijvoorbeeld de interne markt, milieu- en consumentenbescherming), blijken de binnenlandse aanpassingskosten wel het tempo van overname te beïnvloeden maar niet de effectieve overname.

Ook na de uitbreidingsgolf van 2004/2007 blijven deze conclusies relevant, bevestigd Schimmelfinnig (2008) in een recentere analyse. Dat de toetredingsonderhandelingen met Kroatië, Servië en Turkije moeizaam verlopen komt niet doordat de Europese Unie, door *enlargement fatigue* of door interne moeilijkheden, de lat hoger legt dan voorheen. Het heeft alles te maken met gevoelige nationale identiteitskwesaties en etnische spanningen binnen elk van de drie opgesomde landen, waardoor de binnenlands-politieke kost van Europese *norm transfers* hoog ligt. Het *external incentives model* blijft dus van toepassing.

Intussen rijst de vraag hoe en in welke mate EU-normen geïmplementeerd worden na de toetreding. Steeds meer comparatief onderzoek richt zich op de europeanisering van EU-wetgeving in de huidige (oude en nieuwe) lidstaten. Een baanbrekend werk in dit domein is het boek van Falkner *et al.* (2005), die specifiek de implementatie van Europese sociale richtlijnen onderzochten. In tegenstelling tot wat het geval is bij verordeningen, hebben lidstaten een zekere marge bij de implementatie van richtlijnen. De vraag rijst dus of we een harmonisering zien van deze Europese sociale *soft law* of integendeel uiteenlopende varianten in de lidstaten. Deze kwestie wordt des te relevanter doordat het gaat om een contro-

versieel beleidsdomein, dat grotendeels een nationale bevoegdheid blijft (zie 8.2). Een diepgaande analyse van verschillende sociale richtlijnen in de EU-15 maakt duidelijk dat de implementatie gebrekkig is, al zijn er substantiële verschillen tussen de landen onderling. Na een zoektocht in verschillende verklaringen, die telkens onbevredigend blijken (binnenlandse kosten, gebrekkige steun bij lobbygroepen, geringe betrokkenheid bij de totstandkoming van de richtlijn, een *misfit* met het politieke systeem), komen de auteurs tot de conclusie dat er in de EU drie ‘culturen van naleving’ bestaan, drie clusters van landen die gelijkaardige normen hebben wat de naleving van EU-wetgeving betreft: de wereld van naleving van wetten (Denemarken, Zweden en Finland), de wereld van de binnenlandse politiek (Oostenrijk, België, Duitsland, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk), en de wereld van verwaarloosde omzetting (Frankrijk, Griekenland, Luxemburg en Portugal). Hier wordt een onderzoeksagenda voor de komende decennia geopend, ook al omdat de EU bij afwezigheid van grote verdragsverzekeringen en bevoegdheidstoename steeds vaker via richtlijnen en *soft law* een beleid zal uitstippelen.

In een follow-up studie (Falkner en Treib 2008) gaan de auteurs na hoe het zit met de implementatie van sociale richtlijnen in de nieuwe lidstaten Tsjechië, Hongarije, Slowakije en Slovenië. Ze komen tot de conclusie dat deze landen de Europese wetgeving correct geïmplementeerd hebben – zelfs wanneer de externe *incentive* van lidmaatschap niet langer aanwezig was. Maar ze stellen ook vast dat de naleving en handhaving soms te wensen over laten; niet door een gebrek aan politieke wil, maar door een zwakke civiele samenleving, beperkte arbeidsinspecties en het gebrekkig functioneren van het gerecht. Daarom identificeren ze een vierde cluster van naleving, namelijk de ‘wereld van de dode letter’, waartoe trouwens ook Italië en Ierland behoren.

Deze studies kaderen binnen de bredere literatuur over europeanisering. Waar de ‘integratietheorieën’ typisch kijken naar de *bottom-up*-dimensie van europeanisering, behandelt het grootste deel van het onderzoek naar europeanisering de *top-down*-dimensie van de impact van de EU in de (kandidaat-)lidstaten. Kort samengevat onderzoeken ze de impact van de Unie op de drie p’s, namelijk de *policies* (beleidsdomeinen, zoals landbouw of milieu), de *polity* (bestuursvorm, bijvoorbeeld de relatie tussen centrale en regionale overheden) en de *politics* (het politieke, zoals de politieke partijen en de belangengroepen) (zie bijvoorbeeld Graziano en Vink 2007; voor een toepassing op België, zie Beyers en Bursens 2006). Een algemene conclusie luidt dat de mate van europeanisering afhangt van (1) de *goodness of fit*, namelijk de aanpassingskost voor omzetting van de EU naar het nationale niveau; en (2) binnenlandse variabelen, zoals het aantal *veto points* en de politieke cultuur binnen een land. Rationalistische analyses gaan meer na hoe de EU de *incentives* of beperkingen voor nationale actoren beïnvloedt, terwijl constructivistische visies de impact van het Europese niveau op nationale identiteiten onderzoeken (Pollack 2005: 384-5).

Europa en de globalisering

In zijn analyse van de verhouding tussen Europa en globalisering focust Ben Rosamond (1999) niet zozeer op de economische impact van de globalisering

in de EU, of op de Europese positie in de wereldeconomie, maar wel op de subjectieve dimensie van dit verhaal. Vanuit een reflectivistische invalshoek onderzoekt hij het globaliseringsdiscours – hoe wordt het fenomeen globalisering sociaal geconstrueerd in de EU, en wat is de machtsrelevantie hiervan? De analyse start opnieuw met een kritiek op de *mainstream* integratietheorieën, die ofwel de externe context negeren (zoals het neofunctionalisme) ofwel de internationale omgeving voorstellen als een dwingende en determinerende factor waarop de EU moet inspelen (zoals het supranationaal-institutionalisme). Ook het liberaal-intergouvernementalisme ziet de internationale economie als een externe factor die de binnenlands-politieke preferenties en daarmee de standpunten van nationale regeringen beïnvloedt. Verder hebben politieke wetenschappers en economen zich uitvoerig gebogen over de vraag of de EU de globalisering indamt (Europa als protectionistisch fort) dan wel mee stimuleert (Europa als voorvechter van vrijhandel). De boeken en artikelen over globalisering die in de jaren 1990 als paddenstoelen uit de grond schoten behandelen vooral de objectieve dimensie: in welke mate is er sprake van globalisering (kunnen we dit fenomeen meten?) en gaat het om een historisch nieuw fenomeen (wat met vroegere globaliseringsgolven?). Rosamond daarentegen onderzocht de subjectieve dimensie van de relatie Europa-globalisering en meer bepaald de sociale constructie en machtsrelevantie van het Europese globaliseringsdiscours (zie ook Devos 1999).

Dit discours maakt een strikte dichotomie tussen ‘Europa’ en ‘elders’, hoewel beide sferen onmogelijk los van mekaar gezien kunnen worden. Het stelt de externe omgeving voor als geglobaliseerd en ‘dus’ bedreigend voor de inefficiënte en gefragmenteerde Europese economieën. De oplossingen die hieruit ‘logisch’ voortvloeien volgens het dominante Europese discours zijn meer Europa (vanaf halfweg de jaren 1980) en meer neoliberale beleidsmaatregelen (vanaf eind jaren 1980). De EU is het beste forum om een antwoord te bieden op de bedreigingen van de globalisering en de oplossingen bestaan uit een strakke monetaire en budgettaire politiek, verdere vrijhandel en marktintegratie.

Dit verhaal komt dus sterk overeen met het model van het supranationaal-institutionalisme zoals uitgewerkt door Sandholm en Zysman (zie 4.1). Vanuit zijn constructivistisch-reflectivistische invalshoek heeft Rosamond het echter niet over de objectieve dimensie (*is* het zo dat globalisering tot Europese en neoliberale beleidsmaatregelen noopt) maar wel over de subjectieve kant van het verhaal (de globalisering wordt in het discours zodanig *geconstrueerd* dat marktgerichte oplossingen vanuit de EU noodzakelijk lijken). Als constructivist is hij dus niet zozeer geïnteresseerd in het antwoord op de waaromvraag (naar causaliteit) maar wel op de hoevraag (de context). Net zoals Sandholm en Zysman suggereert hij dat andere, misschien meer overheidssturende oplossingen, op andere niveaus dan de EU, ook mogelijk waren (bijvoorbeeld telecommunicatieregels binnen de WTO in plaats van binnen de EU). Maar in tegenstelling tot bij deze auteurs vloeit de keuze van Europese beleidsmakers

voor hem niet voort uit internationale druk, maar wordt ze gefaciliteerd door een dominant discours dat de situatie definieert alsof de globalisering weinig andere opties openlaat. Dit is geen neutraal proces maar het heeft gevolgen voor de macht van het EU-niveau en voor actoren die belang hebben bij neoliberale maatregelen. Rosamond wijst op het strategisch gebruik van het globaliseringsdiscours door actoren die hierbij belang hebben. Doordat het concept globalisering een *empty signifier* is – het wordt niet duidelijk omschreven en gedefinieerd; er circuleren uiteenlopende interpretaties – vergroot het nut ervan als een discursieve hefboom voor *norm entrepreneurs*. Strategisch gemotiveerde actoren creëren cognitieve allianties, waarbij ze het containerbegrip ‘globalisering’ zodanig invullen – als intersubjectieve overeenkomst tussen Europese beleidsmakers – dat de EU logischerwijze als de meest geschikte economische ruimte gezien wordt.² Dit is uiteraard niet de enige mogelijke invulling van het globaliseringsconcept: verschillende actoren kunnen ook een ander globaliseringsdiscours met andere doeleinden hanteren. “*Globalization is what actors make of it*”.

In zijn essay over de studie van de EU hanteert Rosamond (2007) eveneens een sociaal-constructivistisch perspectief. Interessant is dat zijn uiteenzetting niet de integratietheorieën en andere benaderingen van de EU-politiek op zich behandelt, maar dat hij uitweidt over de manier waarop het ‘Europese verhaal’ meestal wordt weergegeven. Rosamond benadrukt dat vroegere theorieën meestal op zo’n manier worden beschreven en bekritiseerd, dat de huidige benaderingen beter uit de vergelijking met deze vroegere theorieën komen. Bovendien laakt hij de impliciete assumptie dat elke theorie een vooruitgang zou bieden tegenover de voorgaande, waarbij zich een lineaire evolutie naar steeds betere kennis van de Europese integratie zou voordoen. Het is een typische truc: oudere theorieën simpel samenvatten en als verouderd omschrijven, om dan met de nieuwste academische hoogstandjes uit te pakken. Zo stelt Rosamond dat het neofunctionalisme vaak overgesimplificeerd voorgesteld wordt, alsof Haas en anderen niet veel meer dan een reeks automatische *spillovers* voor ogen hadden... om dan recentere inzichten als verfijnder te kunnen presenteren. De pluralistische uitgangspunten van het neofunctionalisme, de nadruk op socialisering en op politiek conflict, de diverse achtergrondvoorwaarden en nuanceringen enzovoort worden dan voor het gemak onder de mat geveegd. Rosamond suggereert dat het neofunctionalisme tot vandaag misschien wel de meest geavanceerde Europese integratietheorie is – maar dan moet men wel oog hebben voor alle nuances in de theorievorming en voor de heftige debatten tussen neofunctionalistische auteurs onderling in de jaren 1960 en 1970 (zie hoofdstuk 2). Doorgaans focussen overzichten echter op het debat tussen het neofunctionalisme en het intergouvernementalisme van Hoffmann, waarbij meningsverschillen binnen het neofunctionalisme over het hoofd gezien worden. Hetzelfde geldt overigens voor Hoffmanns intergouvernementalisme. Dat wordt vaak afgeschilderd als een *hard core* realistische visie, ook al is zijn

verhaal meer genuanceerd, met aandacht voor de vervaging van statelijke soevereiniteit en voor binnenlands-politieke factoren (zie 3.1).

Nochtans is het opzet van de nieuwe benaderingen meer bescheiden. De grote vraag naar de determinanten achter het Europese integratieverhaal – intergouvernementalisme of neofunctionalisme? – is niet meer aan de orde. Auteurs bestuderen steeds meer de werking van de EU als politiek systeem. Een van de kernvragen hierbij is of de EU vergeleken kan worden met andere politieke constructies, dan wel een *sui generis*-ding met enkele kenmerkende eigenschappen is. Het volgende hoofdstuk gaat hierop dieper in.

Noten

1. Zoals in de meeste werken maken we hier ook geen onderscheid tussen sociologisch-institutionalisme en sociaal-constructivisme.
2. Rosamond stelt evenwel dat men het discours van de Europese elite niet zomaar als retorisch, dus als instrumenteel in functie van belangen, kan beschouwen. Het gaat om een complex wederzijds verband (cf. supra).

7.

Wat is Europa: *Politics as Usual*, of *Multi-level Governance*?

Waar de constructivistische of nieuw-institutionalistische onderzoeksagenda zich volop situeert in de derde fase van het denken over de EU, zetten we hier weer een stapje terug in het schema (zie Figuur 1). James Caporaso (in Rosamond 1999: 150) heeft het over de ‘ontologische fase’ in de EU-studies. Centrale vragen hierbij zijn ‘wat is Europa?’ en ‘hoe werkt Europa?’. Is de Europese Unie een UPO of *Unidentified Political Object*, zoals Jacques Delors het ooit omschreef? In welke mate is de EU iets typisch en unieks in vergelijking met andere politieke constructies, en wat zijn de gevolgen hiervan voor de academische studie van de EU-politiek?

Deze vragen over de aard en de werking van de EU staan zowel bij de comparativistische als bij de *governance*-school centraal, ook al geven beide strekkingen verschillende antwoorden. Beide willen ook de bestaande integratietheorieën – in het bijzonder het ‘grote debat’ tussen neofunctionalisten en intergouvernementalisten – oplossen en overstijgen. Ze stellen dat deze te veel focussen op de belangrijke historische momenten en crisissen in het Europese verhaal. Halfweg de jaren 1990 begonnen academici in toenemende mate de klemtoon te leggen op de dagdagelijkse werking, de besluitvorming en het beleid van de EU. Zoals bij het nieuw-institutionalisme (hoofdstuk 5) ging men niet langer uit van *grand theories* maar eerder van *mid range*-theorieën die meer bescheiden van opzet waren. Men vond dat klassieke integratietheorieën te eenzijdig keken naar de mate van integratie op het continuüm tussen de nationale staat en de Europese superstaat. Europa is een complex politiek ding, waarbij de kernvraag niet is in welke mate de EU zich losgescheurd heeft van de nationale staat, maar wel hoe het ding werkt in vergelijking met andere politieke constructies. Volgens de comparativisten kan je de EU vergelijken met een politiek systeem als diverse andere, zodat er geen speciale ‘Europese integratie’-theorie nodig is. De *governance*-benadering benadrukt dan

weer het *sui generis*-karakter van Europa in vergelijking met nationale staten of internationale organisaties. Maar beide scholen onderzoeken de aard en de werking van de EU *voor een gegeven mate van integratie*. Of het EU-niveau doorheen de tijd aan macht zal winnen of verliezen is van ondergeschikt belang.

Hieronder geven we eerst een beknopte samenvatting van het comparativistische en van het *governance*-denken over de EU. Verschillende inzichten en studies vanuit deze hoek zijn al in vorige hoofdstukken aan bod gekomen. Daarna gaan we dieper in op het concept ‘regulatorische staat Europa’, dat elementen van beide combineert, maar tegelijk een vernieuwende kijk biedt op de aard en de werking van de EU, met interessante consequenties voor de discussies over het ideologische en democratische gehalte van Europa.

7.1 Het comparativisme: Europa als politiek systeem

Comparativisten zien de EU als een politiek systeem dat volgens de klassieke politicologische theorieën bestudeerd kan worden. Europa heeft zijn eigenaardigheden, maar dat geldt voor elk politiek systeem. Het is niet zodanig verschillend van andere politieke constructies, dat het aparte theorieën nodig zou hebben. Zo kunnen theorieën over federalisme, die vooral gebruikt worden voor de analyse van federale staten (bijvoorbeeld Canada, de Verenigde Staten, Duitsland of Zwitserland), ook van nut zijn voor de studie van het Europese project (cf. 4.2 over neofederalisme). De meest uitgesproken pleitbezorger van de comparatieve aanpak in de EU-studies is de Britse academicus Simon Hix. Hix (1994; 1998; 2005) heeft zich niet alleen verdiept in de analyse van de EU-politiek vanuit een comparatief perspectief; hij heeft zich ook expliciet gepositioneerd in het theoretische debat met zijn kritiek op de klassieke integratietheorieën en de *governance*-benaderingen.

De integratietheorieën worden vooral geïnspireerd door de theorie van de internationale betrekkingen, die zich inlaat met samenwerking en conflict tussen staten, terwijl de dynamiek in de EU-politiek toch meer vergelijkbaar is met de binnenlandse politiek van staten. Door te focussen op de bevoegdheidsdelegatie van het nationale naar het EU-niveau blijven andere aspecten van de EU-politiek onderbelicht.

“The international relations approaches may be appropriate for the study of European integration. However, comparative politics approaches are more appropriate for the analysis of European Community politics.” (Hix 1994)

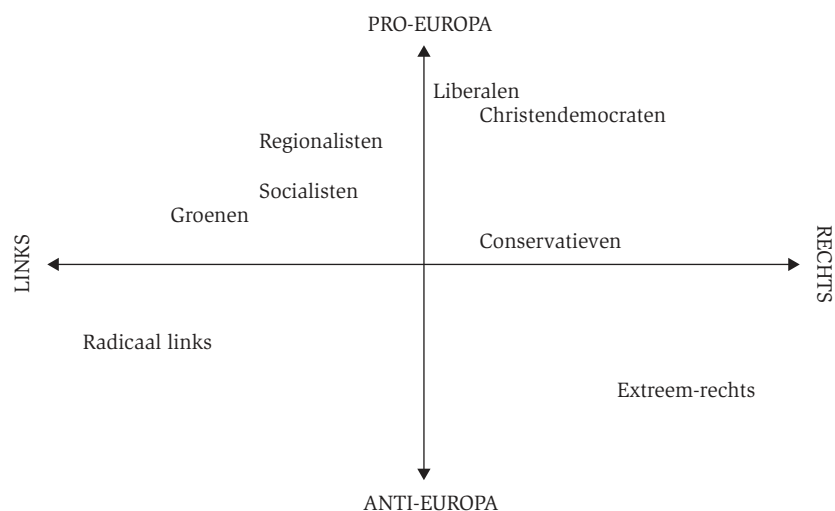
Zijn kritiek op de *governance*-benaderingen is zo mogelijk nog heviger. Zoals hieronder duidelijk zal worden, beschouwen deze de EU als een unieke,

sui generis-constructie, waardoor die niet volgens de klassieke politicologische theorieën bestudeerd kan worden. Hix benadrukt dat

“... the EU need not be a state to fulfill many of the traditional functions of government. A ‘political system’ can exist with a low level of centralization, differentiation and institutionalization, by relying on sub-agencies to administer state authority... Whereas a new governance conception of the EU emphasizes the informal nature of the policy process, the non-hierarchical structure of the institutions and the non-redistributive nature of policy outputs, this alternative conception sees politics and government in the EU as not inherently different to any democratic political system.” (Hix 1998)

De conventionele politicologische theorieën kunnen dus evengoed op de EU toegepast worden. Omwille van haar eigenaardigheden is de EU een interessant laboratorium om te experimenteren met bestaande politicologische inzichten. Het nieuw-institutionalisme – dat ontstond vanuit de analyse van de Amerikaanse politiek – kan gesitueerd worden in de comparativistische school. Zo vermeldt Hix de rationele keuzeanalyse van Garrett over de macht van het Hof van Justitie in Europa. De speltheoretische logica die hier geldt kan evengoed toegepast worden op de rechterlijke macht in andere politieke systemen (zie 5.1). Hetzelfde geldt voor de *principal-agent*-benaderingen en voor het historisch-institutionalisme: deze theorieën zijn niet speciaal voor de EU ontwikkeld, maar kunnen wel gebruikt worden om de EU te bestuderen. Ook bestaande politicologische theorieën inzake lobbying, representatie, herverdeling, publieke opinie, politieke partijen enzovoort kunnen gehanteerd worden in de EU-studies. Wat de invloed van belangengroepen betreft, gaat Hix bijvoorbeeld na of de Unie beschouwd kan worden als een pluralistisch, corporatistisch of consociationalistisch systeem. Zo’n analyse kan voor elke lidstaat, en voor andere westerse staten, gemaakt worden. Hij komt tot de conclusie dat de EU een mix is tussen pluralisme (belangen van economische lobbygroepen tegenover de publieke overheid) en consociationalisme (grote macht van lidstaten, die lobbygroepen kunnen tegenwerken als er een consensus is), terwijl het ook corporatistische elementen bevat (sociaaleconomische allianties worden gestimuleerd) (zie Hix 2005: 189).

Hix was een van de eersten om de EU als een tweedimensionale politieke ruimte voor te stellen, waarbij niet alleen de klassieke integratievraag (meer of minder Europa) maar ook de ideologische links-rechtsbreuklijn (op sociaaleconomisch vlak) relevant is (Hix en Lord 1997). Dit leidde onder meer tot volgend schema, dat het mogelijk maakt te theoretiseren over verschillende mogelijke coalities in het Europese besluitvormingsproces (op basis van Hix en Lord 1997: 50):



Figuur 4. Positie van de politieke families in de tweedimensionale Europese politieke ruimte.

Comparativisten halen hun inspiratie doorgaans uit de Amerikaanse politieke wetenschappen, die eveneens sterk positivistisch te werk gaan. Auteurs van de *governance*-benadering daarentegen beschouwen de EU als een uniek politiek fenomeen en leunen vaak meer aan bij constructivistische onderzoeksmethodes.

7.2 *Multi-level Governance* en beleidsnetwerken

Dé *governance*-benadering bestaat niet – het gaat eerder om een verzameling van gerelateerde inzichten. Wat de *governance*-auteurs gemeenschappelijk hebben is hun visie op de EU als een *sui generis* politieke constructie. De Unie is uniek omdat ze zich kenmerkt door niet-hiërarchische besluitvorming, een polycentrische machtsverdeling, een voorkeur voor probleemoplossing en ‘deliberatie’ boven onderhandelingen, waarbij apolitieke dynamieken zoals technische kennis belangrijker zijn dan machtsverhoudingen, een nadruk op regulatorische kwesties in plaats van op herverdeling, een betrokkenheid van diverse actoren naast de publieke sector, bijvoorbeeld via besluitvorming in agentschappen en netwerken.

Centraal in het *governance*-denken is dus de afwezigheid van een hiërarchisch politiek model. Politieke autoriteit komt steeds minder vanuit de formele instellingen van de nationale regeringen (*government*) en steeds meer vanuit supra- en subnationale overheden (verticale dimensie) en private actoren (horizontale dimensie). Geen enkele actor (of groep van actoren) heeft de kennis

en de bevoegdheid om complexe Europese problemen op te lossen. De *governance*-literatuur focust niet zozeer op de vraag *who governs* (de relatieve macht tussen de staat en de EU enerzijds, en publieke en private sferen anderzijds) maar wel op het specifieke, unieke karakter van de EU als *governance*-structuur. Deze maakt als het ware een nieuwe vorm van politiek mogelijk. Hierbij benadrukken ze in het bijzonder de totstandkoming van **positive sum games**: in tegenstelling tot de *zero sum games* van het klassieke politieke spel, dat altijd winnaars en verliezers oplevert, leidt *governance* op EU-niveau tot resultaten waarbij iedereen belang heeft. Door diverse actoren en experts bij de besluitvorming te betrekken, vaak op technische en apolitieke niveaus die afgeschermd zijn van de grote politieke debatten, en door de nadruk te leggen op probleemoplossende besluitvorming in plaats van politiek machtsvertoon, worden maatregelen genomen die voor iedereen goed zijn.

De bekendste uitwerking van deze theorie is ongetwijfeld de *multi-level governance*-metafoor, die ook in beleidskringen een populaire term werd. Marks, Hooghe en Blank (1996) definieerden die als “the dispersion of authoritative decision-making across multiple territorial levels”. De politieke autoriteit in de EU is als het ware versplinterd, met een **polycentrische** machtsverdeling tot gevolg. In tegenstelling tot de klassieke staat heeft de EU geen machtscentrum waar alle autoriteit samengebald zit. Afhankelijk van het beleidsdomein ligt de macht bij de Europese Commissie, de Raad, agentschappen en netwerken, de nationale overheden enzovoort; ook de politieke dynamiek en besluitvormingsmechanismen verschillen naar gelang van het thema. Het gaat dan niet alleen om het verschil tussen eerste pijler- en tweede/derde pijlerdomeinen: ook binnen de eerste pijler heerst een grote variatie aan dynamieken, waarbij de locus van de macht telkens verschuift. Het Europese Parlement heeft vaak medebeslissingsrecht, maar dit is niet altijd het geval, en soms (landbouwbeleid, handelsbeleid) heeft het helemaal geen macht. De macht van de Commissie en de Raad inzake monetair beleid is relatief beperkt, terwijl de machtsverhoudingen op sociaal en milieuvlak afhangen van het specifieke thema. Bovendien wordt de politieke dynamiek in Europa niet bepaald door de formele afspraken inzake bevoegdheden en besluitvorming, maar eerder door het complexe samenspel van private en publieke actoren op diverse niveaus. De EU mag dan wel een machtig ding zijn, het centrum van de Europese macht is moeilijk lokaliseerbaar. De vloeibaarheid van het Europese politieke systeem – geen vaste regels, verschillende variërende centra van autoriteit – deed Ruggie (1993) besluiten dat de EU de eerste postmodernistische internationale politieke entiteit is, in tegenstelling tot de ‘moderne’ versie, het federalisme (zie 1.1 en 4.2), waarin de bevoegdheidsverdeling wel strak omlind is.

Deze versplintering van autoriteit gaat in twee richtingen. Enerzijds weg van de staat naar andere niveaus – Marks, Hooghe en Blank leggen het meest denadruk op deze **verticale** dimensie; en anderzijds **horizontaal** naar private en informele groepen. Nationale staten zijn niet langer de enige poortwachter

(*gatekeeper*) tussen de binnenlandse politiek en het Europese toneel, zoals de liberaal-intergouvernementalisten dit zien. Marks en Hooghe illustreerden dit onder meer met casussen zoals het regionaal beleid en de structuurfondsen.

De machtsverspreiding vindt plaats op vier niveaus: (1) in de *beleidsinitiatie* heeft de Commissie relatief veel macht, ook al wordt die beperkt vanuit de Raad, het Parlement en belangengroepen; de Commissie kan onder meer haar unieke expertise in tal van domeinen (handel, landbouw, competitie) aanwenden; verder kan de Commissie ook netwerken van experts creëren, hoewel ze hiervoor weinig middelen heeft; (2) tijdens de *besluitvormingsfase* is de macht van de Raad afgenomen door de medebeslissingsprocedure, waarbij het Parlement aan invloed gewonnen heeft en een *principal* op zichzelf geworden is (hoewel het opgericht werd door de lidstaten); door haar expertise kan de Commissie ook haar rol overstijgen en onderhandelaar worden tussen de lidstaten, bijvoorbeeld bij het onderhandelen van de meerjarenbegroting; (3) tijdens de *implementatie* spelen niet alleen de Commissie en de lidstaten maar ook de comitologiecomités een belangrijke rol; leden van die comités zijn – naast technische experts en academici – meestal geen nationale ambtenaren maar vertegenwoordigers van belangengroepen; de Commissie wordt meer betrokken bij de uitvoering van het dagdagelijks beleid dan aanvankelijk de bedoeling was, bijvoorbeeld bij het cohesiebeleid; (4) de fase van *arbitrage*, waarin het Hof van Justitie een activistische rol speelt, hierbij geholpen door zijn bondgenoot de Europese Commissie; zo heeft het Hof via bijvoorbeeld de doctrine van directe werking en suprematie de basis gelegd voor een constitutioneel Europa, zelfs al heeft Europa geen Grondwet (zie 4.1).

Eén verticaal beleidsniveau dat veel aandacht kreeg binnen de *multi-level governance*-literatuur zijn de substatelijke **regio's**. Voor Europese regio's is de Europese Unie een opportuniteitsstructuur die het mogelijk maakt om hun invloed te vergroten. Dit is in lijn met de neofunctionalistische visie dat regio's en het EU-niveau objectieve bondgenoten zouden zijn die de nationale macht van de staat doen verminderen. In hun toepassing van het *multi-level governance*-systeem op België nuanceren Beyers en Bursens (2006) echter de 'uithollingshypothese'. Ze benadrukken dat de overdracht van bevoegdheden naar de Europese en substatelijke niveaus niet noodzakelijk een machtsverlies voor de centrale overheid betekent. Het federale niveau heeft zijn macht weten te consolideren en is een belangrijke arena geworden voor overleg en coördinatie. Hun onderzoek maakt ook duidelijk dat het *dankzij* deze europeanisering is dat het aanvankelijk competitieve en duale karakter van de Belgische federatie geëvolueerd is naar een coöperatief federaal stelsel.

De nuancering van de statelijke macht in Europa, ten voordele van de Commissie, het Hof en private groepen, komt sterk overeen met het neofunctionalisme. De *multi-level governance*-benadering ziet zichzelf dan ook als een alternatief voor de 'staatscentrische' benaderingen van de Europese integratie. Toch is

haar werk minder eenzijdig op bevoegdheidsoverdracht naar het EU-niveau gericht, en ligt de nadruk meer op de rol van de private sector, van beleidsnetwerken, en van ‘softe’ besluitvorming.

Wat dit laatste betreft, wordt vaak verwezen naar de open coördinatiemethode (OMC). Deze nieuwe vorm van *governance* zou een alternatief bieden voor de harde, bindende wetgeving via richtlijnen en verordeningen in gevoelige domeinen zoals sociaal beleid. Door het afspreken, opvolgen en evalueren van standaarden tussen de Europese lidstaten inzake bijvoorbeeld werkgelegenheidsbeleid, via een systeem van *peer review* en de *name-and-shame*-methode, zou een geleidelijke convergentie op EU-niveau plaatsvinden. Voorstanders spreken over de ‘horizontale uitvoering’ van Europese beslissingen, maar de hoge verwachtingen inzake ‘softe’ integratie via de OMC zijn tot vandaag niet ingelost. Het ziet ernaar uit dat de OMC een *resting point*, eerder dan een *starting point* is voor verdere integratie in een aantal domeinen (cf. Jachtenfuchs en Kohler-Koch 2004: 108).

De *governance*-literatuur legt sterk de nadruk op het belang van **expertise en informatie** in de besluitvorming. Opnieuw is dit een factor die de heersende machtsverhoudingen doet afzwakken. In de Europese beleidsnetwerken kan men invloed uitoefenen louter op basis van zijn kennis in een bepaald dossier. Zo wordt systematisch naar Luxemburg gekeken als het over belastingen gaat, naar Zweden inzake mensenrechten, of naar België inzake Congo. Hierdoor weerspiegelt de besluitvorming niet altijd de nationale belangen van de grote Europese lidstaten. Dit is des te meer het geval in de EU, omdat de Europese besluitvorming minder volgens ideologische lijnen verloopt: de Commissie is in principe a-ideologisch; binnen het Parlement is de coherentie tussen partijgroepen gering; en binnen de Raad vindt geen coalitievorming volgens ideologische breuklijnen plaats. Bovendien worden diverse actoren in de Europese besluitvorming betrokken voor het oplossen van complexe transnationale problemen.

Vaak wordt specifiek gekeken naar de rol van ‘ondergrondse’ **beleidsnetwerken** van ambtenaren, experts en lobbyisten, die – doorgaans ver weg van de ministers en parlementairen – het beleid mee vormgeven. Auteurs binnen de netwerkanalyse zullen niet stellen dat de Europese netwerken het beleid bepalen, maar wel dat ze een zekere invloed uitoefenen. Hier is expertise en informatie des te belangrijker. Hoe meer netwerken betrokken zijn bij een bepaald beleidsdomein van de EU, hoe minder de machtsverhoudingen een rol spelen. Netwerkanalyse biedt met andere woorden een betere verklaring voor de invulling van het Europees landbouwbeleid en het cohesiebeleid dan voor het buitenlands beleid (cf. Peterson 2004; Vos 2006).

In de Europese besluitvorming zijn honderden netwerken actief. Vanwaar deze proliferatie rond de EU-instellingen? Europese en nationale politici doen een beroep op netwerken wanneer ze geconfronteerd worden met complexe

problemen en onzeker zijn over hun eigen preferenties en die van andere actoren. Dit geldt bij uitstek voor transnationale (Europese) thema's. Bovendien hebben publieke instellingen – onder invloed van neoliberale hervormingen – steeds minder personeel, waardoor ze snel taken moeten uitbesteden aan outsiders (zie 7.3 over Europa als regulatorische staat; Pollack 2005: 381). Dit geldt des te meer voor de EU-instellingen die over relatief weinig mankracht beschikken, zelfs in vergelijking met de Amerikaanse overheidsdiensten. Binnen netwerken worden gelijkaardige visies op specifieke thematieken gestimuleerd; die worden doorgegeven aan de beleidsmakers en helpen zo om een bepaald thema te interpreteren. Prijsschommelingen of ziektes in de Europese landbouwsector worden, naar gelang van het product, besproken door de 'graanmensen' of de 'rundsvleesmensen'. Andere netwerken houden zich bezig met terrorisme, veiligheidsnormen, CO₂-uitstoot, digitale evoluties enzovoort. Maar hoe technisch dit ook mag lijken, netwerken spelen uiteraard niet louter een objectieve rol. Ze leveren relevante informatie over complexe thema's maar ze dienen ook om beslissingen van beleidsmakers te legitimeren. Bovendien kunnen ze in sommige gevallen de marges van het debat bepalen en de preferenties van beleidsmakers beïnvloeden. Binnen beleidsnetwerken kan tussen technici een consensus groeien die ontsnapt aan de machtsverhoudingen tussen de Europese lidstaten maar toch een invloed heeft op de EU-politiek. Sociologisch-institutionalistische auteurs zien subnationale netwerken dan ook als een ideale voedingsbodem voor normatieve dynamieken zoals socialisering (zie hoofdstuk 6). Het is binnen dit soort netwerken dat deliberatieve onderhandelingen, communicatieve actie en de *logic of arguing* het snelst zullen plaatsvinden.

De verklaringen voor het ontstaan van de talrijke Europese beleidsnetwerken komen overeen met de redenen die *principal-agent*-theoretici geven voor de oprichting van agentschappen (zie 5.1). Ook hier staan politieke legitimiteit en technische complexiteit centraal. Maar waar bij hen de machtsverhoudingen tussen de *principal* en de *agent* centraal staan, focussen *governance*- en netwerktheoretici eerder op de aard van de besluitvorming in netwerken. Bovendien heeft de netwerkanalyse ook oog voor sociaal-constructivistische dynamieken in bepaalde netwerken. De normatieve relevantie van netwerken blijkt duidelijk uit de studie naar twee soorten netwerken in Europa: *advocacy coalitions* en *epistemic communities*.

► *Epistemic Communities en Advocacy Coalitions*

In de context van het neofunctionalisme en zijn supranationaal-institutionalistische *update*, hadden we het al over *epistemic communities*. Het betreft een transnationaal netwerk dat bestaat uit deskundigen met een specifieke expertise en met een gezaghebbende stem over beleidsrelevante kennis in dat domein. Ze leveren informatie en ideeën aan beleidsmakers, wat bij uitstek nuttig is in de

EU-context, omdat de Europese instellingen over relatief weinig eigen personeel beschikken. Hiermee kunnen politici de legitimiteit van hun politieke beslissingen verantwoorden, aangezien die gebaseerd zijn op objectieve kennis. Maar tegelijk beschikken *epistemic communities* over een zekere subjectieve marge om politieke beslissingen te beïnvloeden. Politici zijn niet alleen op zoek naar technische kennis maar willen ook een interpretatie van de feiten. Door politieke dossiers op een bepaalde manier voor te stellen kunnen *epistemic communities* de preferenties van beleidsmakers beïnvloeden. In tegenstelling tot de liberaal-intergouvernementalistische lezing van de *principal-agent*-theorieën (zie 4.3 en 5.1) hebben dit soort groepen dus een zekere autonomie tegenover de lidstaten. Auteurs die *epistemic communities* onderzoeken leggen bovendien vaak de nadruk op sociaal-constructivistische dynamieken van socialisering, argumentatie en overtuiging (zie hoofdstuk 6).

Amy Verdun (1999) onderzoekt de rol van het ‘Comité-Delors’ als een *epistemic community* in de totstandkoming van de euro. Ze stelt dat de Europese Muntunie niet alleen verklaard kan worden vanuit een louter intergouvernementele of supranationale logica, maar dat ook transnationale actoren zoals het Comité-Delors een impact hadden. In dit comité zetelden de voorzitters van de nationale banken van de EU-lidstaten en vertegenwoordigers van de Europese Commissie. Er ontstond een consensus over de blauwdruk voor de uitwerking van een Europese Monetaire Unie. De leden stonden op dezelfde lijn wanneer het ging om de voordelen van monetaire integratie (economische groei en stabiliteit), de centrale doelstelling van prijsstabiliteit (lage inflatie), de noodzaak om het macro-economisch beleid bij de lidstaten te houden mits een zekere coördinatie op EU-niveau (het latere Groei- en Stabiliteitspact), en bovenal de wenselijkheid van een onafhankelijk monetair beleid (autonomie tegenover de lidstaten) via de oprichting van een Europese Centrale Bank. Zeer tegen de zin van de Britse Premier Thatcher kon ook het hoofd van de Britse centrale bank zich vinden in dit laatste aspect. Er was dus een grote eensgezindheid binnen het comité over de inhoudelijke en institutionele aspecten van de monetaire integratie; alleen over de fasering was er nog wat discussie.

Dat de leden van het comité dezelfde normatieve en causale ideeën hebben (bijvoorbeeld over het belang van inflatiebestrijding en monetaire autonomie) is een typisch kenmerk van een *epistemic community*. Volgens Verdun heeft het Comité-Delors bijgedragen tot de EMU zoals die er vandaag uitziet, ook al is dit slechts één van de verklaringen. In lijn met het gematigde constructivisme (zie hoofdstuk 6) specificeert de auteur dat *epistemic communities* hun rol bij uitstek kunnen spelen wanneer politici onzeker zijn over complexe dossiers.

Advocacy coalitions daarentegen zijn minder technocratisch en meer politiek van aard. Leden van zo’n transnationaal netwerk kunnen een verschillende afkomst hebben; het zijn bijvoorbeeld ambtenaren, belangengroepen, politici en onderzoekers. Ze delen een bepaalde politieke visie – bijvoorbeeld de feministische lobbygroep die pleitte voor gendergelijkheid in de EEG in de jaren 1960 en 1970 (zie 5.2) – en proberen beleidsmakers hiervoor te winnen. *Advocacy coalitions* worden samengehouden door een gedeelde overtuiging en niet zozeer door materiële belangen. Op zich beschikken ze over weinig macht, maar in de open opportuniteitsstructuur van de EU kunnen ze wel invloed uitoefenen op het denken van politici.

Volgens Schmitter (2004: 49) is de *multi-level governance*-metafoor zo populair omdat het niet meer is dan een label dat op verschillende manieren ingevuld kan worden. Het is niet verbazingwekkend dat het *multi-level governance*-denken ook in beleidskringen op veel bijval kan rekenen. Het komt overeen met de nadruk op 'goed bestuur', waarbij de politieke conflicten als het ware overstegen zouden kunnen worden. Bovendien voorziet de *multi-level governance*-metafoor een belangrijke rol voor de regio's als substatelijke actoren in het Europese verhaal. In haar discours over Europees regionaal beleid benadrukt de Commissie dat regio's het meer gewoon zijn te werken via niet-hiërarchische netwerken. Zoals de neofunctionalisten (hoofdstuk 2) al voorspeld hadden, vindt de Commissie interessante bondgenoten bij dergelijke subnationale structuren in de machtsstrijd tegen de nationale staat.

Het is echter duidelijk dat de factor 'macht' niet centraal staat in de *governance*-literatuur (cf. Peterson 2004). Met haar nadruk op 'softe' integratie, technische expertise en a-politieke besluitvorming vertoont deze richting wel overeenkomsten met het functionalisme van Mitrany. Dezelfde kritieken op het outputgerichte karakter, de nadruk op technische efficiëntie ten koste van democratische en machtsrelevante componenten zijn ook hier van toepassing. De uitvoerende macht zou versterkt worden ten koste van de wetgevende macht. De Commissie poogt wel zoveel mogelijk actoren in netwerken te betrekken en er wordt telkens naar een brede consensus op EU-niveau gestreefd – factoren waardoor de typische EU-besluitvorming misschien wel democratischer is dan die van nationale staten (zie 9.3).

Een andere kritiek luidt dat *multi-level governance*- en beleidsnetwerken niet meer zijn dan metaforen die de EU-politiek beschrijven maar geen theoretische (verklarende) waarde hebben. In ieder geval hebben *multi-level governance* en netwerkanalyse de verdienste dat ze de aandacht vestigen op het polycentrische karakter van de EU-politiek en op de rol van ondergrondse netwerken. Auteurs binnen deze stroming hebben inderdaad niet de ambitie om het hele Europese verhaal te verklaren. Integendeel, auteurs als Peterson en Bomberg (1999) hebben eclectische modellen voor de verklaring van de EU-politiek uitgewerkt, waarbij de logica verschilt naar gelang van het niveau waarop het beleid gevoerd wordt (zie Figuur 5). *Multi-level theorizing*, als het ware.

Dit schema is uiteraard sterk vereenvoudigd. De diverse logica's hebben een invloed op de verschillende niveaus. Zoals *principal-agent*-theoretici duidelijk maken, zullen de lidstaten nauwlettend toezien op de besluitvorming binnen netwerken. Omgekeerd zullen voorstanders van netwerkanalyse niet uitsluiten dat voorbereidend werk binnen technische comités de besluitvorming op het niveau van de Europese Raad kan beïnvloeden. Verder doet zo'n model geen uitspraken over de dominante dynamiek achter het Europese project: het blijft bijvoorbeeld onduidelijk of de intergouvernementalistische of de neofunctionalistische theorie de bovenhand haalt (het 'eerste debat') en het is evenmin

duidelijk welke rol sociologische dynamieken spelen (het ‘tweede debat’). Tot slot zou het interessant zijn na te gaan waarom een bepaald thema zich op een bepaald niveau situeert, en wanneer het opklimt naar het systemische, of afdaalt naar het subsystemische niveau. Wanneer en waarom wordt iets een ‘politieke’ of een ‘technocratische’ beslissing? Waar situeren de voorstellen voor de Bolkestein-richtlijn zich in dit schema? En de Europese wetgeving inzake genetisch gemodificeerde organismen?

Niveau	Soort beslissing	Soort onderhandeling	Rationaliteit	‘Beste’ theorie	Dominante actoren	Voorbeeld
Supersystemisch	Historisch	Intergouvernementeel	Politiek	Liberaal-intergouvernementalisme; neofunctionalisme	Europese Raad; Regeringen in IGC’s; Europees Hof van Justitie	Goedkeuring Witboek Europese interne markt
Systemisch	Beleidsbepalend	Interinstitutioneel	Politiek; technocratisch	Nieuw-institutionalisme	Raad; COREPER; Europees Parlement (bij medebeslissing)	Goedkeuring richtlijnen m.b.t. interne markt voor bromfietsen
Subsystemisch	Beleidsvormend	Uitwisseling informatie	Technocratisch; consensueel	Beleidsnetwerkenanalyse	Commissie; werkgroepen Raad; comités Europees Parlement	Voorstel dat alle in de EU geregistreerde bromfietsen bepaalde geluidsnormen moeten nakomen

Figuur 5. Eclectisch model van Peterson en Bomberg (1999).

WAT IS EUROPEA: POLITICS AS USUAL, OF MULTILEVEL GOVERNANCE?

7.3 Europa als regulatorische staat

De idee van Europa als *regulatory state* biedt een fris perspectief op de EU-politiek. Met zijn werk over de regulatorische staat EU positioneerde Guandominico Majone (1994) zich duidelijk in het ontologische debat over de EU. De aard zelf van de Europese politieke constructie en het EU-beleid staan inderdaad centraal. In lijn met de comparativistische school wordt de EU vergeleken met andere politieke systemen, in het bijzonder met de Verenigde Staten maar ook met de Europese lidstaten. In zijn comparatieve analyse maakt Majone meer bepaald gebruik van de inzichten van de rationele keuze-institutionalisten zoals de *principal agent*-theoretici. Toch zien we hier ook elementen van de *governance*-literatuur terugkomen, in het bijzonder de nadruk op besluitvorming in netwerken en op het outputgerichte karakter hiervan. De mate van delegatie naar en controle over regulatorische agentschappen wordt wel bestudeerd, maar Majone focust vooral op de wijze van besluitvorming of *governance* binnen een regulatorische staat. Dankzij het feit dat zij relatief afgeschermd zijn van de politieke wereld kunnen netwerken regulatorische beslissingen nemen die op lange termijn de beste zijn voor iedereen. Zoals hieronder duidelijk zal worden, heeft deze analyse ook belangrijke implicaties voor de ‘derde generatie’ debatten in de EU-studies, namelijk die over de sociaaleconomische richting van het Europese project en over het democratische karakter van de Unie.

Maar eerst: wat wordt bedoeld met ‘regulatorische staat’ en wat zijn ‘regulatorische functies’? Majone grijpt voor het antwoord op deze vragen terug naar het politieke systeem van de Verenigde Staten sinds de jaren 1930. In het Amerikaanse model zijn tal van semiautonome agentschappen ontstaan die zich bezighouden met de het bepalen van standaarden in specifieke domeinen. Deze agentschappen hebben een duidelijk mandaat, maar ze blijven in de uitvoering hiervan relatief onafhankelijk van de President en van het Huis van Afgevaardigden. Voorbeelden zijn de *Food and Drugs Administration* inzake voedselveiligheid, de *Federal Railroad Administration* inzake spoorwegen, de *Federal Aviation Administration* voor luchtvaart, de *Consumer Product Safety Commission* inzake productveiligheid enzovoort. De regulatorische functies waarmee deze instellingen belast worden zijn specifiek en relatief eng. De delegatie van het politieke systeem naar technische agentschappen komt de efficiëntie van de *standard-setting* ten goede.

Daartegenover staat het continentale model, dat een actief sturen door de overheid van het economische leven nastreeft. In plaats van regulatorische functies te delegeren, participeren overheden zelf actief participeren bijvoorbeeld in de spoorwegen, de luchtvaart enzovoort. Hiermee streven ze brede doelstellingen na: het gaat niet alleen om de uitwerking van standaarden, maar bovendien moet de overheid via haar participatie in de economische sfeer ook andere doelstellingen zoals economische ontwikkeling, technische innovatie,

werkgelegenheid, nationale veiligheid en regionale inkomensverdeling waar-
maken. Herverdeling speelt hier dus een belangrijke rol.

Paradoxaal genoeg gaan regulatorische functies samen met marktliberalise-
ring: hoe meer vrije markt, hoe meer nood aan standaarden die corrigeren
voor 'marktfalen'. Liberalisering gaat dus hand in hand met meer regels. Indien
bijvoorbeeld de grenzen opengesteld worden en bedrijven vrij kunnen han-
delen en investeren, ontstaat een grotere noodzaak aan mededingingsregels.
Wanneer er nauwelijks vrije concurrentie is, doordat de overheid een belang-
rijke rol speelt in het economische leven, zijn mededingingsregels uiteraard
minder belangrijk. Wanneer de Europese markten opengesteld worden voor
landbouwproducten uit de verschillende landen, ontstaat de noodzaak om ge-
lijkaardige normen inzake voedselveiligheid of inzake milieuvoorwaarden uit
te werken, en agentschappen op te richten die zich met deze regulatorische
taak bezighouden. Dit is nodig om ervoor te zorgen dat de marktintegratie vlot
verloopt en niet vastloopt op uiteenlopende technische standaarden. De evo-
lutie naar een 'regulatorische staat' betekent dus niet een terugkeer naar het
laissez faire of het einde van alle vormen van regulering, en evenmin een te-
rugtrekken van de staat. De functies van de staat worden wel geherdefinieerd:
zijn rol verandert van producent van goederen en diensten naar scheidsrechter
die de regels van het spel bepaalt voor de economische actoren. Vandaar dat
we het hebben over 'regulatorische' staat en niet 'regulerende' staat, wat een
meer interventionistisch of dirigistisch beleid doet vermoeden. De ontwikke-
ling van een regulatorische staat is onlosmakelijk verbonden met privatisering
en deregulering.

Uiteraard is zo'n regulatorische staat een ideaaltype dat in de werkelijkheid
niet volledig bestaat. Zoals gezegd verwees Majone naar de Verenigde Sta-
ten sinds de jaren 1930. Interessant is zijn stelling dat de Europese Unie de
voorbije decennia zo'n regulatorisch systeem geworden is. De uitwerking van
regels voor de correctie van marktfalen behoort tot de kern van wat de EU is
en doet. Dat is evenwel niet altijd zo geweest (zie ook 8.1). Vanaf de jaren 1970
zien we dat de Europese lidstaten, maar nog meer de EG/EU zelf, regulatori-
sche functies uitoefenen. Bij de ondertekening van het Verdrag van Rome in de
jaren 1950 waren de regulatorische functies van de Gemeenschap nog beperkt
tot concurrentieregels en de implementatie van de douane-unie. Tot in de jaren
1970 ging meer dan 80 procent van het EG-budget naar herverdelende taken
als landbouw, visserij, ontwikkelingshulp, regionale ontwikkeling en sociale
programma's. Zoals uiteengezet in de context van het liberaal-intergouverne-
mentalisme, vormen deze budgettaire belangrijke Europese taken voornamelijk
side-payments in de context van verdere marktintegratie: aanvankelijk tegen-
over Frankrijk (bij het Verdrag van Rome) en later tegenover nieuwe lidstaten.
Maar opvallend is dat de Gemeenschap zich steeds meer met regulatorische
taken ging bezighouden vanaf de jaren 1970, dus nog vóór het internemarkt-
programma en dus zonder duidelijke rechtsgrond. Het gaat bijvoorbeeld om

talrijke nieuwe Europese richtlijnen en verordeningen op milieuvlak, maar ook om nieuwe regels inzake productnormen, consumentenbescherming, bank- en financiewezens, medicijnen, en natuurlijk mededinging.

De traditionele integratietheorieën schieten tekort om deze opmerkelijke evolutie te verklaren. Zij bestuderen de machtsverhoudingen tussen nationale staten en EU-instellingen, maar hebben geen oog hebben voor de aard van het Europese beleid. De vaststelling dat de bevoegdheden van Europa niet meer toenemen, en dat Europa zich lijkt te beperken tot technische zaken, verhult de veranderende aard van de Unie als een regulatorische staat. Dat heeft uiteraard politiek belangrijke consequenties. Zoals gezegd vond deze verandering plaats zonder duidelijke legitimatie in de Europese verdragen. De vraag blijft dus waarom Europa zich zo vroeg, en meer dan andere politieke systemen, is gaan toeleggen op regulatorische functies?

Enkele verklaringen die Majone naar voren schuift sluiten nauw aan bij het liberaal-intergouvernementalisme (4.3) en bij de rationele keuzetheorieën (5.1). Zo worden regulatorische taken naar het EU-niveau gedelegeerd om het engagement van Europese afspraken geloofwaardig te maken. Door marktliberalisatie zijn lidstaten en economische actoren geneigd om elkaar op andere manieren, bijvoorbeeld via lage milieu- of consumentennormen, of via monopolievorming, te beduvelen. Door duidelijk afgesproken en afdwingbare regels op EU-niveau te voorzien, wordt *free riding* tegengegaan. Omdat ze er uiteindelijk zelf belang bij hebben, blijken exportgerichte bedrijven hierop trouwens zelf aan te dringen. Multinationale ondernemingen hebben alleen maar te winnen bij Europese regels, zodat ze maar aan één wetgeving moeten voldoen. De druk vanuit het bedrijfsleven verklaart, volgens Majone, de Europese milieuriichtlijn inzake chemische industrie van 1967. Hierbij komt nog dat bedrijven concurrentie vanuit de Verenigde Staten ervaren en dus nood hebben aan Europese regels om competitief te blijven. De toegenomen regulatorische functies van de EU kunnen dus ook verklaard worden als een reactie op de wetgeving in de Verenigde Staten.

Daarbij komt uiteraard dat de Europese Commissie een bureaucratisch belang heeft bij een groter takenpakket – inclusief regulatorische functies. In die context suggereert Majone verklaringen die in de lijn liggen van het neofunctionalisme (zie hoofdstuk 2 en 4.1). Hij benadrukt dat de Commissie macht puurt uit haar centrale positie in de complexe Europese expertennetwerken. De Commissie luistert niet alleen naar de lidstaten maar ook naar academici, lobbygroepen enzovoort, waardoor ze de rol van *policy entrepreneur* kan spelen. De auteur somt drie kenmerken op waaraan ambtenaren moeten voldoen om met succes als *policy entrepreneur* op te treden: een reputatie hebben als expert of als leider van belangrijke belangengroepen, politieke connecties en onderhandelingscapaciteiten hebben, en volhardend zijn. Volgens Majone komt dit profiel overeen met dat van de commissieambtenaren die doorgaans

kosmopolitisch, ambitieus en innovatief zijn, in tegenstelling tot de conservatieve en risicoschuwe nationale ambtenaren. De meest creatieve en ondernemende nationale ambtenaren kunnen aankloppen bij de Europese Commissie om bepaalde oplossingen te suggereren of om mistoestanden aan te klagen.

Maar de verklaring die Majone het meest benadrukt, en die een interessante aanvulling vormt op de andere theorieën, houdt verband met de budgettaire macht van de EU. Europa wordt als politiek systeem bij uitstek gekenmerkt door zijn geringe financiële middelen. Het budget van de Unie bedraagt nauwelijks meer dan 1 procent van het BNP, terwijl dat bij 'normale' staten al snel tussen 30 en 50 procent ligt. Wie de debatten over de meerjarenbegroting en over Europese fiscaliteit volgt, weet dat de budgetten van de EU lang niet fors zullen stijgen. Het beeld van Europa als regelneef of schoonmoeder klopt misschien wel, maar het beeld van de EU als melkkoe moet drastisch bijgesteld worden. De Unie is een politieke constructie met verbazingwekkend weinig geld.¹

Dit typische kenmerk heeft het belangrijke gevolg dat de EU zich, om toch invloed uit te oefenen, volop gaat storten op de ontwikkeling van een regulatorisch beleid. De expansie van regulatorische functies op EU-niveau hangt dus nauw samen met de geringe financiële slagkracht van de EU. Europa kan geen geld uitgeven (op wat *peanuts* voor landbouw, regionale ontwikkeling, cohesie, sociale fondsen en ontwikkelingshulp na) maar kan wel regels uitvaardigen die een aanzienlijke impact hebben op het economische leven. Bij gebrek aan budget poogt de EU zoveel mogelijk invloed uit te oefenen via het achterpoortje van de regulatorische functies. De Unie beschikt niet over de middelen om massaal te investeren in milieuvriendelijke technologieën en infrastructuur, maar kan wel milieuregels opstellen waaraan lidstaten en economische actoren moeten voldoen. De EU kan geen socialezekerheidsbeleid voeren en evenmin een onderwijssysteem financieren, maar via richtlijnen of verordeningen kan ze wel een zekere invloed uitoefenen op deze domeinen. Wanneer een energiecrisis uitbreekt, beschikt Europa nauwelijks over de budgetten om in energiebronnen te investeren, noch over de fiscale bevoegdheid om het gedrag van economische actoren te sturen; maar ze kan wel een richtlijn uitvaardigen over de energiekost van de slaapmodus in elektrische apparaten.

De *incentive* voor Europese beleidsmakers om zich met regulatorische taken bezig te houden, bij gebrek aan budgettaire capaciteiten, is des te groter aangezien de kosten van Europese maatregelen *ipso facto* op de lidstaten en de economische actoren vallen. De EU-wetgeving brengt kosten met zich mee voor de lidstaten, die hun wetgeving moeten herzien en controles moeten organiseren, en ook voor economische actoren, die moeten voldoen aan de nieuwe regels. Dure maatregelen zijn gratis voor de Europese Commissie, die de kosten op anderen afwentelt. De goedkeuring van de nitraatrichtlijn was relatief goedkoop voor de Europese instellingen (personeelskost van ambtenaren die het dossier voorbereid hadden, infrastructuurkosten voor de vergaderzaaltjes voor

COREPER en de Raad van Landbouwministers, en enkele bladzijden papier in het Publicatieblad), terwijl de kosten voor sommige lidstaten en landbouwbedrijven fenomenaal hoog zijn. Hetzelfde geldt voor tal van andere richtlijnen en verordeningen inzake milieubescherming, consumentenbeleid en mededingingsbeleid. Hetzelfde geldt voor de Bolkestein-richtlijn, die het marktfalen ten gevolge van de dienstenliberalisering wilde regelen maar die aanzienlijke kosten voor bepaalde actoren zou veroorzaken. De aard van de EU als regulatorische staat straalt ook af op haar internationale politiek: de Unie streeft er vooral naar haar eigen model van marktvergroting en regulatorische correcties te exporteren (Orbie 2008: 27-30).

Dit is een paradoxaal effect, want de EU kreeg weinig middelen van de lidstaten, precies om haar actieradius te beperken. Een onvoorzien gevolg is echter dat de EU-beleidsmakers en -ambtenaren bij uitstek een neus ontwikkeld hebben voor de uitwerking van regels die niets kosten voor het EU-budget maar wel een grote impact hebben voor derden. Voor Majone is dit vanuit democratisch oogpunt een probleem: de EU heeft immers een *incentive* om regulatorische beslissingen te nemen die geen rekening houden met budgettaire consequenties. Initiatieven die weinig prioritair zijn maar gemakkelijk te realiseren zijn met het regulatorische arsenaal van de Europese Commissie maken dan ook een grote kans, ook al betekent dit een aanzienlijke kost voor de Europese lidstaten, bedrijven en bevolking. Daarom pleit de auteur voor een soort Europees *clearing house*, waardoor de kost van EU-maatregelen geïnternaliseerd wordt in Europese beslissingen. Zo moeten Europese beslissingen een betere weerspiegeling vormen van politieke prioriteiten.

Voor het overige ziet Majone weinig graten in het democratische gehalte van een regulatorische staat *à la* EU. Door het technische karakter hiervan ligt de besluitvorming vooral bij de uitvoerende macht, meer bepaald bij gespecialiseerde agentschappen, maar op zich is dat geen probleem, omdat het de efficiëntie ten goede komt. Majone erkent dat er een dilemma bestaat tussen legitimiteit en effectiviteit, maar in de lijn van het functionalistische denken en de idee van outputdemocratie (zie 1.1 en 9.2) argumenteert hij dat regulatorische functies best uitgeoefend worden door instellingen die relatief afgeschermd zijn van de politieke wereld waarin het kortetermijndenken overheerst. Europa zal niet democratischer worden door de traditionele nationale procedures te transfereren naar het EU-niveau, en dus de inspraak in de uitwerking van regulatorische functies te vergroten. Integendeel, de EU heeft een comparatief voordeel tegenover andere politieke systemen, precies omdat ze er zo goed in slaagt in alle beslotenheid regulatorische beslissingen te nemen. Majone pleit zelfs voor een soort vierde regulatorische macht – naast de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Hij erkent wel dat hierbij de procedures voor controle over EU-beslissingen meer uitgewerkt moeten worden (zie ook 9.2), aangezien het nu soms onduidelijk is welke regulatorische beslissingen om welke redenen genomen worden. Hij vindt ook dat Europese beslissingen

gemakkelijker via de rechterlijke macht gecontesteerd moeten kunnen worden, net zoals dat in de Verenigde Staten het geval is. In plaats van de wetgevende macht een grotere rol te geven, moet men gemakkelijker kunnen procederen tegen beslissingen van de EU.

Hierbij belanden we bij het debat over het al dan niet vermeende democratische deficit van de EU. De analyse van Majone blijkt ook relevant voor een ander actueel debat, hoewel hij dit niet expliciet vermeldt, namelijk het debat over het links-rechtsgehalte van de EU. De vraag rijst waar Europa zich als regulatorische staat situeert op het sociaaleconomische continuüm van neoliberale tot interventionistische macht. Dat de kern van de EU-politiek bestaat uit de correctie van marktfalen ten gevolge van de Europese marktintegratie, heeft belangrijke consequenties voor de ideologische aard van Europa. Dat de functies die verband houden met marktvergroting en regulatorische zaken zich op het EU-niveau situeren, terwijl herverdelende kwesties op het nationale niveau blijven, is eveneens relevant voor deze discussie. De *multi-level governance*-metafoor geeft de indruk dat de verdeling van bevoegdheden over de verschillende niveaus een neutraal proces is, maar de analyse van Majone doet de vraag rijzen naar de ideologische relevantie van de taakverdeling tussen het nationale en het Europese niveau (cf. Devos 1999).

Kortom, de regulatorische rol van de EU is uit zijn voegen gebarsten door haar gebrek aan budgettaire macht, de creativiteit van *policy entrepreneurs* in de Commissie, de druk van het Europese bedrijfsleven en de pogingen van lidstaten om concurrentievervalsing tegen te gaan. Deze analyse verenigt verschillende inzichten uit de voorgaande integratietheorieën (met uitzondering van het sociaal-constructivisme) maar voegt een belangrijk nieuw element toe, namelijk het onderscheid tussen een herverdelend beleid en een regulatorisch beleid. Hiermee werpt Majone niet alleen een nieuw licht op de essentie van de EU als politiek systeem, maar geeft hij ook een belangrijke aanzet tot de debatten over de sociaaleconomische koers van de EU en over het zogenaamde Europese democratische deficit. In de volgende twee hoofdstukken diepen we dit verder uit.

Noot

1. Een kritiek op deze visie luidt dat de impact van de EU-uitgaven onderschat wordt, omdat ze meestal bijkomende uitgaven van nationale lidstaten vereisen en dus een multiplicatoreffect teweegbrengen. Bovendien wordt de impact van de Europese Investeringsbank, die gelijkaardige principes hanteert, vaak onderschat in analyses over het EU-budget. Veel Europese wetgeving stimuleert de lidstaten om uitgaven te doen, zeker pas toetgetreden lidstaten (Robinson 2007). Hiertegenover staat dan wel dat de EU lidstaten ertoe aanzet om een strak begrotingsbeleid te voeren, conform de vroegere Maastrichtnormen en het huidige Groei- en Stabiliteitspact (zie 8.2).



8.

Het sociaaleconomische debat: gaat Europa naar links of naar rechts?

De Europese Unie is geen onzijdig wezen. Als politieke constructie speelt de Unie ook een rol in de politiek-ideologische krachtmeting op het Europese continent. De vraag is dus niet of de EU de heersende politieke tegenstellingen overstijgt – zoals de federalistische, (neo)functionalistische en sommige constructivistische verhalen suggereren – maar wel hoe de Unie zich verhoudt tot de dominante belangen en ideeën op het Europese continent. Gezien de institutionele complexiteit van de EU kunnen we ervan uitgaan dat ze niet zomaar een weerspiegeling is van de nationale krachtverhoudingen en deze evenmin eenzijdig determineert. Deze kwestie is in het bijzonder ook relevant voor het links-rechtsdebat op sociaaleconomisch vlak, dat in de voorbije 150 jaar centraal stond in de politieke strijd binnen de Europese staten maar nauwelijks bestudeerd wordt in de context van Europese integratie. Nochtans is het einde van de ideologieën en van het conflict tussen arbeid en kapitaal, om het lapidair uit te drukken, niet voorbij met de oprichting en uitwerking van de Europese Unie. Integendeel, de vraag naar het ideologische karakter van het Europese project is actueler dan ooit.

Nogal pijnlijk voor het academische metier is dat de EU-studies zich pas recentelijk zijn gaan bezighouden met dit thema, in de context van de discussies over de Grondwet en de Bolkestein-richtlijn over de liberalisering van diensten. Het zijn vooral Europarlementariërs, vakbonden en organisaties zoals ATTAC die het ideologische karakter van de EU problematiseerden, iets waarop klassieke integratietheorieën en de *mainstream* EU-studies niet meteen een antwoord klaar hadden. De theorieën uit de voorgaande hoofdstukken raken onvermijdelijk aan de links-rechtsdiscussie maar hebben deze niet als centraal aandachtspunt. Ze gaan er meestal impliciet en soms ook expliciet vanuit dat meer Europese integratie welvaartsbevorderend is. Hiermee sluiten ze zich aan bij het dominante liberale paradigma van de voorbije decennia. Actoren die kritisch staan tegenover meer Europa, zoals nationale politici en sommige bedrijven,

worden aangestuurd door protectionistische belangen. De belangrijkste vragen zijn hoe méér Europa bevordert of tegengewerkt wordt (klassieke integratietheorieën) en welke rol actoren en instellingen spelen in de EU-politiek (recente benaderingen), maar de vraag naar de ideologische geaardheid van Europa is van secundaire orde. *Mainstream* onderzoekers wagen zich niet graag aan wat ze zien als een sterk normatief geladen debat dat overgelaten moet worden aan politieke en sociale groepen. Wie de politiek bestudeert kan hieraan nochtans niet ontsnappen, zij het dat hij zich inderdaad snel op glad ijs begeeft.

De academische belangstelling voor de horizontale links-rechtstegenstelling, naast de verticale integratiebreuklijn, is de voorbije jaren wel toegenomen (Manow *et al.* 2008; Marks en Steenbergen 2004). Ook hier gaat het om een poging het intergouvernementalisme-neofunctionalisedebat te overstijgen. Beide benaderingen hebben de EU te veel beschouwd als een stadstram, waarbij de vragen rijzen hoe snel of hoe traag het ding vooruit (of achteruit) gaat, en wie het tempo van de chauffeur controleert. Wanneer zich een probleem voordoet, resten maar weinig mogelijkheden: ofwel vertragen, eventueel zelfs alle remmen dichtgooien om vervolgens achterin plaats te nemen en dezelfde weg terug te rijden, ofwel de vlucht vooruit. Afwijkingen naar links of rechts behoren niet tot de mogelijkheden, want die kunnen enkel tot een ontsporing leiden. Sinds de jaren 1990 wordt de complexe machinerie van de Europese tram bestudeerd, waarbij de vraag belangrijk is of het om een uniek rijtuig gaat, dan wel of het vergelijkbaar is met andere vehikels.

Door het politiek links-rechtsconflict in de Unie te bestuderen, en meer fundamenteel de ideologische relevantie van de bevoegdheidsspreiding over diverse politieke schaalniveaus, wordt de Europese Unie eindelijk ook als een volwaardige politieke actor beschouwd (zie ook de tweedelige politieke ruimte van Hix, in 7.1). Om de analyse meteen scherp te stellen, beginnen we dit hoofdstuk met een overzicht van enkele neomarxistische benaderingen.¹ Vervolgens gaan we dieper in op de fameuze analyse van Fritz Scharpf over het Europese sociale model. Dit summiere overzicht heeft niet de bedoeling om de EU nauwkeurig te positioneren op een links-rechtsschaal maar wel om enkele politiek-wetenschappelijke kaders aan te bieden die helpen om na te denken over het Europese politieke systeem vanuit een sociaaleconomisch perspectief. Een even belangrijke doelstelling van dit hoofdstuk is een nieuw licht te werpen op de voorgaande integratietheorieën.

8.1 Neomarxistische analyses: sociale doelstellingen in Europa

Zoals het werk van Mandel in de jaren 1970 (zie 3.3), situeren neomarxistische analyses zich ergens in de marges van, zo niet helemaal buiten, de politicologische EU-studies. Auteurs die de EU bestuderen vanuit dit kritisch

perspectief schrijven in andere tijdschriften en bezoeken andere conferenties dan de *mainstream* theoretici over Europese integratie. Ze komen ook nauwelijks aan bod in de handboeken over de Europese Unie (voor het eerst in Jörgensen et al. 2007 en Wiener en Diez 2009). Neomarxistisch geïnspireerde auteurs voelen zich duidelijk meer thuis in de discipline van de **(kritische) Internationale Politieke Economie (IPE)**, waarin onder meer Stephen Gill en Robert Cox (neogramsciaanse benaderingen) en Kees van der Pijl en Henk Overbeek (de ‘Amsterdam School’) baanbrekend werk verricht hebben. Omgekeerd is ook de interesse vanuit deze hoek voor het Europese project *an sich* beperkt: wie focust op de EU als instelling mist een heleboel interessante dynamieken in de internationale politiek-economische sfeer. Kortom, er staan nog altijd hoge muren tussen de disciplines van de EU-studies en de kritische IPE-benaderingen. Dit is vreemd, vermits de Europese integratie grotendeels een politiek-economisch verhaal is van markten die samensmelten.

Het boek van Alan Cafruny en Magnus Ryner (2003) is een welkome uitzondering (zie ook Bieler en Morton 2001). In de verschillende hoofdstukken onderzoeken de auteurs uiteenlopende aspecten van de EU-politiek, gaande van de interne markt tot het EU-beleid tegenover ex-Joegoslavië, telkens vanuit een neomarxistische invalshoek. ‘Neomarxistisch’ als label is echter wat eenvoudig gesteld. Er zijn ook diverse verschillen met de vroegere analyse *à la* Mandel (zie 3.3). Ten eerste zijn de recente kritische benaderingen van het EU-project minder deterministisch. De Europese integratie wordt niet zomaar aangestuurd vanuit de economische structuur (of ‘onderbouw’, volgens het marxistische jargon); ook actoren spelen een belangrijke rol. Hierbij wordt in het bijzonder gefocust op de acties van en de tegenstellingen binnen het Europese ‘transnationaal kapitaal’. Deze auteurs kunnen zich doorgaans vinden in de **structurationistische** ontologie van het sociaal-constructivisme, waarbij de werkelijkheid bestaat uit een permanente en wederzijdse beïnvloeding van actoren en structuren (zie hoofdstuk 6). Een tweede verschil, dat eveneens overeenkomt met het constructivisme, is de aandacht voor de ideeëndimensie (of de ‘bovenbouw’ in marxistische termen). Vanuit een **neogramsciaanse** invalshoek leggen kritische analyses de nadruk op de machtsrelevantie van ideeën. Zo benadrukken ze de rol van dominante hegemonische ideologieën en discoursen in de Europese integratie. Ideeën zijn niet zomaar de weerspiegeling van machtsverhoudingen; ze spelen ook een belangrijke rol in het politieke machtsverwervingsproces.

Het onderzoek van Van Apeldoorn (2002) illustreert dit. Hij stelt dat de EU sinds de jaren 1970 in neoliberale richting evolueert en dat het internemarktproject van de jaren 1980 een versnelling in die richting betekende. Als verklaring onderzocht hij de rol van het transnationaal kapitaal in Europa en meer bepaald de *European Round Table of Industrialists* (ERT) als actor. De ERT is de selecte club van industriëlen die volgens sommigen (inclusief Van Apeldoorn, zie ook 4.1) een cruciale rol gespeeld hebben in de totstandkoming van de Europese

eenheidsmarkt. Deze Europese *captains of industry*, met toplui van bedrijven als Volvo, Fiat, en Siemens, fungeerden in het neogramsciaanse jargon als ‘organische intellectuelen’. Toch was de uitkomst niet op voorhand gegeven: de druk vanuit kapitalistische belangen leidde niet automatisch tot een grotere Europese markt. In principe waren drie scenario’s mogelijk: een Europese sociaaldemocratie, een neomercantillistisch Fort Europa, en een neoliberale Europa. De tweede en derde opties weerspiegelen ook verschillende fracties binnen het Europese transnationale kapitaal. Het gaat om respectievelijk een europeanistische strekking, die liberalisering op Europees niveau koppelde aan de steun voor ‘Europese kampioenen’ die beschermd zouden worden tegenover de rest van de wereld, en een globalistische fractie, gesteund door Europees-Amerikaanse bedrijven, die pleit voor een gelijktijdige Europese en wereldwijde marktvergroting. Van Apeldoorns studie van de ERT toont de wijzigende machtsverhoudingen: de europeanisten waren dominant halfweg de jaren 1980 maar verloren geleidelijk terrein aan de globalisten. Het internemarktprogramma weerspiegelt dan ook grotendeels de economische belangen van deze economische actoren, die competitief genoeg zijn om niet alleen op Europees maar ook op internationaal niveau mee te spelen. Het Verdrag van Maastricht legde weliswaar ook enkele sociale klemtonen, zoals het Sociaal Charter, in lijn met het eerste scenario en met de voorkeur van Commissievoorzitter Delors. Daarom spreekt de auteur over ‘*embedded neo-liberalism*’ als het nieuwe hegemonische project van de transnationale kapitalistische klasse in de EU. In tegenstelling tot het orthodoxe neoliberalisme wordt hierbij erkend dat er limieten zijn aan de *laissez faire*.

Interessant is dat men spreekt over twee Europese integratieprojecten. Het eerste, naoorlogse project poogde een nieuwe oorlog te voorkomen via een beperkte vorm van economische samenwerking. In de lijn met de these van Milward (zie 4.3) diende de Europese integratie om het nationale economische beleid van de lidstaten te stimuleren en om politieke stabiliteit te bewerkstelligen. Deze bescheiden ambitie voor het Europese niveau komt overeen met de idee van het *embedded liberalism* in deze periode. Van een Europese regulatorische staat was nog geen sprake (zie 7.3). Het tweede integratieproject vanaf de jaren 1980 is van een geheel andere orde en is in essentie een neoliberale revolutie op het Europese continent. Het zal niet verbazen dat het internemarktproject en de euro de favoriete casussen zijn voor deze theoretici. Uiteraard wordt ook het fameuze *Cassis de Dijon*-arrest vanuit dit perspectief verklaard. Dit is een sublieme zet van het Hof van Justitie: het arrest zet de deur open voor verdere liberalisering in Europa zonder dat complexe politieke onderhandelingen over Europese regels nodig zijn (zie 4.1). Tegenover de uitwerking van de vier vrijheden in Europa, waarvan de naleving gegarandeerd wordt door het Hof, staat dat een herregulering op EU-niveau veel moeilijker te realiseren is. Deze asymmetrie tussen marktbevordering en marktinterventie in de Europese politiek zal verder geproblematiseerd worden door auteurs als Fritz Scharpf (zie *infra*), en kent ook een internationale dimensie in die zin dat de EU in haar pogingen om

de globalisering een mensenlijk gelaat te geven gemakkelijker marktbevorderende dan regulerende initiatieven kan nemen (Orbie en Tortell 2009).

Recentelijk hebben Cafruny en Ryner (2007) ook meer uitgeweid over de relatie tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten. Hiermee pikken ze in op de levendige politieke en academische post-9/11-discussie over de al dan niet vermeende verschillende rol van de EU tegenover de Verenigde Staten op het internationale toneel. Realistische auteurs stellen dat de ‘softe’ houding van de EU, die de nadruk legt op normatieve internationale doelstellingen en multilaterale instellingen, vooral de politieke onmacht van de EU moet verbergen. Dat Europeanen van Venus komen en Amerikanen van Mars heeft veel te maken met een verschil in militaire middelen (Kagan 2002). Pluralistische en constructivistische auteurs zien ook verschillen tussen de EU en de Verenigde Staten, maar ze leggen de oorzaak meer bij hun uiteenlopende visies op de politiek. Ze beschouwen de EU als een unieke ‘postmoderne’, ‘civiele’ of ‘normatieve’ wereldmacht die haar eigen model van vrede en welvaart via regionale integratie wil exporteren naar het internationale toneel (Manners 2002, Leonard 2005). Cafruny en Ryner daarentegen betogen dat de Europese Unie ondergeschikt blijft aan de hegemonie van de Verenigde Staten. Het lijkt misschien alsof de Unie een eigen weg ingeslagen is, maar eigenlijk heeft de EU de intersubjectieve (lees: vooral neoliberale) regels en normen van de Verenigde Staten gewoonweg overgenomen. Ondanks hun afkalvende hegemonie zijn de Verenigde Staten erin geslaagd hun structurele macht in de EU te laten gelden. Het economische en politieke belang van de EU in de wereld neemt toe maar bij nader inzien blijft de Unie zich inschakelen in de Amerikaanse agenda. In eerste instantie denken deze auteurs aan de Lissabon-Agenda en het Constitutioneel Verdrag, dat ze beschouwen als een ‘neoliberaal en Atlanticistisch document’. De internationale vredesmissies en conflictmanagementoperaties van de EU zijn uitgevoerd met goedkeuring van, of in afwezigheid van de Verenigde Staten, maar gaan nooit in tegen Amerikaanse belangen. De auteurs leggen ook de link tussen het optreden van de EU en de opkomst van populistische, antipolitieke gevoelens in Europa (Cafruny en Ryner 2007, zie ook 9.4).

Maar even interessant als hun analyses van de EU-politiek is de kritiek die deze auteurs geven op de bestaande integratietheorieën. Algemeen luidt die dat de *mainstream* theorieën de machtsverhoudingen in Europa bestuderen, maar geen goed zicht geven op de aard van de machtsrelaties in de EU. Ze gaan er immers vanuit dat marktkrachten natuurlijk zijn en vrijheid garanderen, terwijl die in feite dé dominante kracht zijn in Europa, waaraan de rest ondergeschikt is. Dit geldt in ieder geval voor de totstandkoming van de eenheidsmarkt en de euro. De onvrede met de eenzijdige focus van Europese integratietheorieën wordt als volgt verwoord:

“the common *problématique* of these theories is in fact rather narrow, and it excludes adequate considerations of important sociopolitical questions about European politics. The common *problématique* emanates from a common premise, which is that market

forces are expressions of an inner rationality of human nature and constitute the realm of freedom in political affairs.” (Apeldoorn *et al.* 2003)

Ze formuleren een nieuwe vraagstelling voor de studie van de Europese Unie, die zich minder richt op de institutionele vormgeving en meer op de sociaal-economische inhoud van het EU-beleid.

“This socio-economic dimension is to a large extent ignored by established approaches to the process of European integration inasmuch as these are mainly oriented towards explaining the institutional outcomes of the integration process, with the debate centring in particular around the question of whether integration is mainly driven by the interests of the member states or by a more autonomous supranational logic in which supranational institutions and actors play a predominant role. Hence, what I will call the question of the ‘social purpose’ underlying the European order constructed through the integration process remains out of the analytical purview of the established theories.” (Apeldoorn *et al.* 2003: 6-7)

Hiermee is duidelijk dat ook deze auteurs een alternatief aanreiken voor het ‘grote debat’ in de EU-studies. Om hun kritiek op bestaande inzichten concreter te maken, bespreken ze de diverse integratietheorieën. Het **neofunctionalisme** wordt verweten dat het te veel focust op de institutionele vorm en te weinig op de sociaaleconomische inhoud. Om de logica achter de Europese integratie te verklaren leggen de neofunctionalisten te veel de nadruk op het bureaucratische en op het feit dat meer Europe in ieders belang zou zijn. Ze hebben weliswaar ook aandacht voor belangengroepen – zoals de auteurs in de marxistische traditie – maar deze worden ondergeschikt aan de integratiedynamiek van opeenvolgende *spillovers*. Economische belangengroepen spelen dus geen autonome rol maar ze helpen de integratie verder te stimuleren. De ongelijke machtsverhoudingen tussen bijvoorbeeld werkgevers en werknemers worden niet geproblematiseerd. Zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet werd, gaan neofunctionalisten ervan uit dat politiek conflict uiteindelijk zal leiden tot méér Europa. Ze gaan niet in op de aard van dit conflict en op de sociaaleconomische relevantie hiervan. Neo-neofunctionalisten of supranationaal-institutionalisten (zie 4.1) hebben wel meer oog voor transnationale belangengroepen, maar zij zien *big business* vooral in alliantie met de Europese Commissie die de leiding neemt in het integratieproject. Hun rol wordt dus gereduceerd tot die van een politieke belangengroep die inpikt op wat de Commissie doet. Zoals kritische auteurs als Rosamond (zie hoofdstuk 6) bekritiseren ze ook het feit dat de globalisering voorgesteld wordt als een extern en dwingend gegeven, en niet als iets dat mee gecreëerd wordt door politieke en economische actoren.

In het **intergouvernementalisme** van Hoffmann worden sociale krachten zelfs helemaal uitgesloten. Positief is dat machtsverhoudingen hier meer centraal staan, maar dit geldt enkel op het niveau van de staten. Bovendien worden nationale preferenties als gegeven beschouwd. De eerste fase van Moravcsiks liberaal-intergouvernementalisme heeft wel oog voor belangengroepen, maar

het betreft een liberale (pluralistische) theorie van preferentievorming: de samenleving is een marktplaats van individuele belangen; voor structurele ongelijkheden tussen sociale groepen is geen aandacht. Bovendien hanteert het liberaal-intergouvernementalisme een rationele keuzelogica en spelen intersubjectieve structuren geen rol in de preferentievorming. Tot slot hekelen de auteurs dat transnationale lobbygroepen geen belangrijke rol spelen in Moravcsiks model: de lidstaten zijn de ultieme *gatekeepers* in de tweede fase.

De interactie tussen diverse beleidsniveaus waarvan sprake in de **multi-level governance**-literatuur is interessant, maar het gaat daarbij jammer genoeg om een atheoretische metafoor. Het **comparativisme** maakt een belangrijk punt maar situeert zich in de pluralistische school: men heeft bijvoorbeeld wel oog voor de rol van belangengroepen, maar gaat er verkeerdelijk vanuit dat deze politiek neutraal zijn. Een uitzondering in dit opzicht is het werk van Fritz Scharpf, dat zoals gezegd (zie 5.3) diverse theoretische hokjes overstijgt. Verder in het hoofdstuk gaan we dieper in op het recentere werk van Scharpf, dat inspeelt op het debat over de discussies over het democratische gehalte en de links-rechtsoriëntatie van de EU.

De auteurs schieten echter vooral met scherp op het **sociaal-constructivisme**. Zoals gezegd zitten de neomarxistische/neogramsciaanse benaderingen ontologisch gezien op dezelfde lijn. Bovendien delen ze de aandacht voor de ideationele dimensie van het politieke bedrijf. Maar het constructivisme wordt verweten dat het *de facto* een nieuw idealisme geworden is. Het heeft onvoldoende aandacht voor machtsverhoudingen en sociale belangen en staat niet kritisch tegenover het economisch liberalisme. Het constructivisme wordt hier geportretteerd als een geitenwollensokkentheorie die enthousiast wil aantonen dat ideeën een belangrijke impact hebben, maar vergeet de meer relevante casestudies en de link met machtsverhoudingen onder de loep te nemen. Vandaar dat ze het hebben over het 'liberaal constructivisme'. In hun ijver om de subjectieve dimensie van de politiek te belichten en om het liberaal-intergouvernementalisme en de rationalistische theorieën te bekampen, vervallen ze in een naïef liberalisme dat ontdaan is van elke kritische noot tegenover de heersende machtsverhoudingen. De balans is dus overgeslagen in de andere richting.

Deze belangrijke kritiek kan geïllustreerd worden aan de hand van de sociaal-constructivistische studies die in het vorige hoofdstuk uiteengezet werden. Zo toont Andreas Bieler (2003) zich weinig enthousiast over Schimmelfennigs verklaring voor de uitbreiding naar Centraal- en Oost-Europa. De uitbreiding van de EU is in essentie een versnelling van de neoliberale herstructurering op het Europese continent. In die zin benadrukt hij dat 'uitbreiding' en 'verdieping' geen tegengestelde dynamieken zijn, zoals de EU-literatuur het vaak voorstelt, maar integendeel twee zijden vormen van dezelfde medaille. De verdieping van het internemarktproject en de uitbreidingsgolven van 1995/2004 passen

dus in dezelfde neoliberale trend. Bieler benadrukt dat de uitbreiding enerzijds beantwoordt aan de belangen van de elite in de kandidaat-lidstaten, en anderzijds aan die van het transnationaal kapitaal in Europa. Met cijfermateriaal van buitenlandse investeringen toont hij aan dat de plots veranderde houding van Zweden, halfweg de jaren 1990, om wel toe te treden tot de EU, samenging met de uitwijking van Zweedse bedrijven naar de EU. Deze dislocatie van economische groepen (materiële dimensie) ging samen met een paradigmatische verschuiving in het denken waarbij keynesiaanse ideeën in Zweden plaats moesten maken voor het neoliberale gedachtegoed (ideationele dimensie). Iets gelijkaardigs deed zich voor in het geval van Polen. Na het uiteenvallen van het communistisch blok onderging dit land een economische shocktherapie, waarbij een klein groepje neoliberale economen, onder invloed van het IMF en de Wereldbank, de orthodoxie van de economische handboeken ging toepassen op Polen. Wanneer de publieke steun voor deze maatregelen verminderde, en de verdere liberalisering, deregulering en privatisering dus in het gedrang kwamen, was het vooruitzicht op Europese toetreding een handige bijkomende factor om neoliberale maatregelen te blijven aanmoedigen. Onder het mom van de terugkeer naar het hart van Europa – de retoriek waarover Schimmelfennig het heeft – bleek de toetredingsstrategie functioneel voor het verderzetten van de neoliberale agenda. Toetreding tot de EU was dus nodig om de *lock-in* van economische hervormingen in Polen te garanderen: alleen op die manier zouden neoliberale maatregelen onomkeerbaar worden. Het uitgangspunt van Schimmelfennig (zie hoofdstuk 6) dat economische belangen ook gediend werden via de Associatie-Akkoorden, en dus dat uitbreiding niet noodzakelijk was vanuit dit perspectief, wordt hier dus tegengesproken. Bieler benadrukt dat het uitbreidingsproces niet alleen voortspuit uit materiële belangen maar ook kadert in de hegemonie van het neoliberalisme, waarop ‘organische intellectuelen’ in de EU ook inspeelden door de uitbreiding als een win-winsituatie te verkopen.

Ook de verklaring van Risse en zijn collega’s voor de totstandkoming van de euro, en specifiek voor de uiteenlopende preferenties in Frankrijk, Duitsland en Groot-Brittannië hieromtrent, wordt van antwoord gediend (Cafruny en Ryner 2003). Zoals in het vorige hoofdstuk toegelicht werd, wijzen Risse *et al.* op de verklarende waarden van nationale identiteiten in Europa. Wanneer landen onzeker zijn over hun materiële belangen, blijkt dat hun identiteit in de EU-context een doorslaggevende impact heeft. Hun verklaring waarom het Verenigd Koninkrijk niet wilde toetreden tot de euro heeft niets te maken met de Britse identiteit, maar wel met de rol van de euro in de neoliberale orde. Sinds de thatcheriaanse revolutie bestond in het Verenigd Koninkrijk al een sterk verankerde neoliberale dominantie, inclusief een strikte monetaire discipline. Toetreding tot de euro was dus niet nodig om de Britse beleidsmakers te disciplineren. Bovendien is het financieel kapitaal (in tegenstelling tot het productief kapitaal) dominant in de Londense City. Deze fractie van het

transnationaal kapitaal heeft minder belang bij de euro, gezien de winsten op koersspeculatie. Deze twee verklaringen stellen de auteurs tegenover de Italiaanse casus. Italië sloot zich wel aan bij de eurozone; niet vanuit affectie voor Europa, maar omdat dit hielp om de neoliberale herstructurering (het verminderen van het begrotingstekort en van de overheidsschulden, en monetaire discipline) te verankeren. Omwille van de woelige economische geschiedenis bleek dit in Italië meer nodig dan in het Verenigd Koninkrijk. Bovendien blijkt het productief kapitaal dominant in de Italiaanse economie: deze sectoren hebben belang bij stabiele wisselkoersen voor import en export van goederen op het Europese continent. Een financieel centrum zoals in Londen is nauwelijks aanwezig.

Rosamonds kritische analyse van het globaliseringsdiscours en de machtsrelevantie hiervan sluiten al meer aan bij de neogramsciaanse invalshoek. Toch dient opgemerkt te worden dat Rosamond als reflectivist typisch meer nadruk legt op de articulatie van het discours en minder op de empirische vraag wie wint of verliest. De grootste bijdrage van de neomarxistische en kritische IPE-bijdragen tot de EU-studies is wellicht dat ze de voor politicologen nochtans evidente vraag ‘*cui bono?*’ centraal stellen in hun onderzoek.

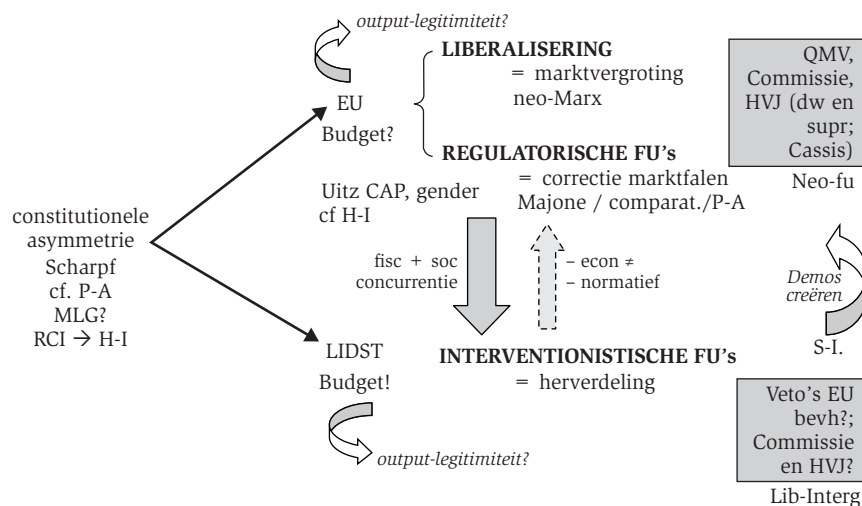
8.2 Het Europees sociaal model? De fundamentele asymmetrie in Europa

De bijdrage van Scharpf (2002) over het ‘Europees sociaal model’ blinkt uit in helderheid, alomvattendheid en analytische scherpheid. De auteur combineert juridische en politiek-economische inzichten over de geschiedenis van de Europese integratie, met de discussie over het sociaaleconomische en democratische karakter van de Europese Unie zoals we ze vandaag kennen. Elementen uit het comparativisme, neofunctionalisme, liberaal-intergouvernementalisme en de rationalistische varianten van het nieuw-institutionalisme komen aan bod. Tegelijk heeft de studie een normatieve ondertoon, of ze toont minstens een bezorgdheid over het sociale karakter van Europa in een zich verdiepende en uitbreidende markt. Scharpfs ontleding van het ‘Europees sociaal model’ kreeg veel lof, maar lokte ook evenveel kritische reacties uit.

De analyse van Fritz Scharpf

We beperken ons hier opnieuw tot een vereenvoudigde samenvatting, zoals ook weergegeven in Figuur 6. De basisstelling luidt dat er de voorbije decennia een **fundamentele asymmetrie** gegroeid is in de EU²: enerzijds staat Europa sterk inzake marktvergroting, anderzijds gaat herregulering op EU-niveau

bijzonder moeizaam. Beide sferen zijn gaandeweg steeds meer ontkoppeld geraakt. De EU beschikt over een uitgebreid arsenaal aan instrumenten om de markt te liberaliseren en te dereguleren: richtlijnen en verordeningen voor de interne markt, wederzijdse erkenning *à la* Cassis de Dijon, rechtspraak van het Hof van Justitie, een sterke rol voor de Commissie, gekwalificeerde meerderheidsstemming. De mogelijkheden om op Europees niveau te herreguleren, en vooral te herverdelen, zijn een stuk beperkter: intergouvernementele besluitvorming, 'softe' besluitvorming *à la* open coördinatiemethode, beperkte rol van de Commissie en van het Hof van Justitie, stemming bij unanimiteit, of eenvoudigweg geen EU-bevoegdheid. Het is alsof Europa op twee benen loopt, waarvan één stevig gespierd en goed getraind is (marktvergroting), terwijl het andere kreupel en zwak is (marktinterventie). Het verbaast dan ook niet dat de EU de neiging heeft om in één richting te lopen – namelijk naar rechts.



Figuur 6. Asymmetrie in de Europese integratie.

Om deze situatie te duiden, start de auteur met een interessante denkoefening: wat indien de Fransen hun zin hadden gekregen bij de onderhandelingen over het Verdrag van Rome? Hoe anders zou Europa er vandaag uitgezien hebben? De Franse premier Guy Mollet had gepleit voor sociale en fiscale harmonisatie in het Verdrag, maar hij haalde bakzeil. Zoals in 5.2 uiteengezet werd, konden de Fransen als symbolische tegemoetkoming alleen een artikel over de gelijkheid van man en vrouw op de werkplaats binnenhalen. Historisch-institutionalisten doen euforisch over de manier waarop het fameuze artikel 119 van het Verdrag van Rome een padafhankelijk proces in gang zette, dat in de daaropvolgende decennia leidde tot uitgebreide wetgeving en rechtspraak over gendergelijkheid. Scharpf's analyse legt een andere, meer fundamentele megapadafhankelijkheid bloot, en die wijst in de omgekeerde richting. Doordat sociale en fiscale harmo-

nisatie niet tot het takenpakket van de EEG behoorde, kon Europa zich enkel bezighouden met marktbevordering. Dit begon bescheiden met de geleidelijke uitwerking van een douane unie doorheen de jaren 1960 (zie 8.1 over de eerste fase van de Europese integratie), maar radicaliseerde met de uitwerking van het internemarktprogramma in de jaren 1980 en de realisatie van de euro in de jaren 1990. Deze ‘negatieve integratie’ ging nog een stuk verder dan aanvankelijk bedoeld was bij het Verdrag van Rome (Scharpf 1999). Sociale herregulering kon onmogelijk gelijke tred houden met deze evolutie en met het uitgebreide *acquis* inzake marktintegratie, eenvoudigweg omdat dit de bevoegdheid van de lidstaten bleef. Via achterpoortjes kon de EU proberen zoveel mogelijk sociale accenten te leggen. We denken dan aan het voorzien in sociale rechten inzake man-vrouwgelijkheid (cf. de historisch-institutionalistische analyse *supra*), het uitwerken van een regulatorisch sociaal beleid om de interne markt te vrijwaren, bijvoorbeeld inzake veiligheid en gezondheid op het werk (cf. neofunctionalistische *spillovers*), de europeanisering van sociale richtlijnen in oude en nieuwe lidstaten (zie Folkner in hoofdstuk 6), en de babbels en studies over werkgelegenheid onder de open coördinatiemethode (cf. de *governance*-benadering en sociaal-constructivistische inzichten).³ Maar van een ambitieuze sociale wetgeving op EU-niveau en een substantiële herverdeling op Europees vlak is geen sprake: dit blijven nationale materies waarover in het beste geval met unanimitéit onderhandeld kan worden. Enkel een verdragsherziening die vooralsnog sociale en fiscale maatregelen op EU-niveau mogelijk maakt zou deze scheefgegroeide situatie kunnen rechtekken.

Maar een belangrijk punt van Scharpf is dat dit zo goed als **onmogelijk** geworden is. Het is niet langer mogelijk om de fundamentele asymmetrie, zoals die zich sinds het Verdrag van Rome ontwikkeld heeft, te herstellen door de marktinterveniërende instrumenten van het nationale naar het EU-niveau te tillen. Dit is daarom geen slechte wil van Europese beleidsmakers. Het heeft deels te maken met de grote economische verschillen tussen de EU-lidstaten: sommige zijn welvarender dan andere en kunnen zich dan ook een meer uitgebreid sociaal systeem veroorloven (Scharpf 1996).⁴ De tweede reden is dat de EU-lidstaten elk hun eigen socialezekerheidssysteem uitgewerkt hebben dat beantwoordt aan hun specifieke normatieve preferenties. Het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen zijn ongeveer even rijk, dus de economische ongelijkheid vormt geen barrière voor samenwerking op sociaal vlak, maar beide hebben wel uiteenlopende sociale stelsels ontwikkeld. De EU telt diverse soorten welvaartsstaten, met hun eigen methodes en visies over hoe inkomsten geïnd en uitgaven besteed moeten worden, die onmogelijk tot één Europees systeem omgevormd kunnen worden (Scharpf 2003). Er heeft zich dus *binnen* elke lidstaat een padafhankelijkheid inzake sociaal beleid gevormd die vandaag moeilijk om te buigen is tot een Europese politiek.

Centraal in de historische denkoefening van Scharpf is dat beide barrières veel minder aanwezig waren bij de oprichting van de EG in 1957. In de beginjaren

van de Europese integratie was het nog relatief gemakkelijk geweest om een Europees sociaal model uit te bouwen. De zes oprichtende landen kenden een gelijkaardig niveau van economische welvaart. Bovendien ging het telkens om continentale welvaartsstaten die nog in de steigers stonden en die pas in de volgende jaren volledig uitgebouwd werden. De opeenvolgende uitbreidingen hebben dit scenario echter onmogelijk gemaakt. Met de toetreding van Groot-Brittannië, Ierland en Denemarken nam de heterogeniteit van de sociale stelsels binnen de EU drastisch toe: voortaan maakten ook Angelsaksische en Scandinavische welvaartsstaten deel uit van het Europese project. De uitbreidingen naar Zuid-Europa in de jaren 1980, en Centraal- en Oost-Europa in 2004/2007, vergrootten de diversiteit inzake sociale regelgeving nog meer.

Kortom, de stelselmatige uitbreidingen van de Europese markt hebben de uitwerking van een Europees sociaal beleid onmogelijk gemaakt. Indien de Fransen hun gelijk gehaald hadden bij het Verdrag van Rome, zou het relatief eenvoudig geweest zijn om een Europees sociaal en fiscaal beleid uit te werken. Doorheen de decennia zou op EU-niveau een **evenwicht** gezocht worden tussen marktbevordering en marktinterventie – zoals dat ook op nationaal niveau het geval was (en is). De vraag welke Europese instrumenten – marktliberalisering of sociale en fiscale herverdeling – ingeschakeld worden zou het voorwerp uitmaken van politieke strijd op EU-niveau. Naar gelang van de politieke constellatie zou dit resulteren in meer of minder marktcompetitie of sociale bescherming op EU-niveau. Maar dit zou in ieder geval het resultaat zijn van een politiek proces binnen de EU, niet van een per ongeluk gegroeide situatie. Europa zou meer een politiek gebeuren zijn en minder het resultaat van *integration by stealth*.

In dit scenario zou verdere **uitbreiding** naar landen zonder continentale welvaartsstaat een stuk moeilijker geweest zijn. Vandaag hadden we dan wellicht een soort Europese continentale welvaartsstaat, uitgebouwd op EU-niveau maar beperkt tot een aantal West-Europese landen. De marktintegratie met andere Europese landen zou dan wellicht beperkt geweest zijn tot vrijhandelsakkoorden of tot liberalisatie in het kader van de GATT/WTO. Misschien zou de EFTA zich ontwikkeld hebben tot een alternatief voor de EU, maar beperkt tot een vrijhandelszone zonder sociale of fiscale bevoegdheden. Dat was aanvankelijk ook de bedoeling van de Britten, tot ze beslisten dat het voordeliger was om tot de EG toe te treden (zie 4.3).

Het Europese politieke systeem bestaat dus uit twee divergerende dynamieken (zie Figuur 6). Maar Scharpf heeft het niet alleen over de fundamentele asymmetrie in de Europese constructie als een statisch gegeven. Hij wijst erop dat het EU-systeem *zelf* het bestaan van nationale welvaartsstaten in Europa bemoeilijkt. Het punt is dus niet alleen dat sociaal en fiscaal beleid zich op het nationale niveau situeren, in plaats van op het Europese niveau, en daardoor minder invloed hebben. De auteur gaat nog een stap verder door te stellen dat

de EU **druk uitoefent** op de sociale en fiscale stelsels in de lidstaten, waardoor hun voortbestaan in het gedrang komt. Dit komt onder meer door de suprematie van Europese over nationale regels: wanneer deze in conflict komen, zal de EU gelijk krijgen. Zo moet staatssteun door de Europese regeringen voldoen aan de Europese mededingingsregels. Scharpf voorspelt scenario's waarbij bijvoorbeeld Scandinavische regeringen gezondheidsverzekeringssystemen financieren, maar onder druk van private ondernemingen voor het Hof zouden gebracht worden, omdat ze de concurrentieregels niet zouden gerespecteerd hebben. De Scandinavische regeringen zouden dan verplicht worden om evenveel subsidies te voorzien voor andere Europese ondernemingen, waardoor de financiering van het hele stelsel onder druk zou komen te staan. Hij legt een verband met een evolutie in de Verenigde Staten, waar dure private groepen inzake gezondheid, onderwijs enzovoort de goedkopere publieke systemen ondermijnen. Andere voorbeelden zijn uiteraard de Europese douane-unie, waardoor lidstaten gevoelige sectoren niet meer kunnen beschermen tegen concurrentie van andere lidstaten; het overdragen van de monetaire autonomie naar EU-niveau, waardoor een land niet langer zijn interestvoet of muntwaarde kan gebruiken om groei en werkgelegenheid aan te wakkeren; en de begrotingsdiscipline onder het Groei- en Stabiliteitspact, waardoor de mogelijkheden voor lidstaten om sociale uitgaven te realiseren een stuk beperkter geworden zijn. In de mate dat nationale regeringen kunnen reageren op de druk vanuit de EU, gaat het om *supply-side*-maatregelen: initiatieven die niet de vraagzijde maar de aanbodzijde stimuleren en dus volledig passen in het (neo)liberale plaatje. Lidstaten worden aangemoedigd om sociale en fiscale concurrentie met elkaar aan te gaan en op die manier bedrijven naar zich toe te trekken (zie ook Lesage 2005). Met de arresten *-Viking* en *-Laval* van eind 2007 wordt de voorspelling van Scharpf plots heel concreet. Dit waren de eerste casussen voor het Hof van Justitie die betrekking hadden op een strijd tussen de nationale sociale regels en de Europese internemarktregels, waarbij de laatste de bovenhand haalden.

Kritieken en evaluatie

Hier belanden we bij een eerste kritiek op Scharf's analyse: de *race to the bottom* heeft niet echt plaatsgevonden in Europa. Dat blijkt trouwens ook uit het empirische werk van Scharpf zelf. Tot nader order is het niet zo dat de Europese welvaartsstaten afgebouwd worden onder druk van de Europese interne markt en de monetaire unie. Er is geen verdere evolutie naar meer herverdelende taken voor nationale overheden, maar we zien evenmin de implosie van sociale welvaartsvoorzieningen. Dat nationale sociale stelsels onder druk komen te staan, heeft dit niet zozeer te maken met Europa of met de globalisering, maar vooral met factoren van binnenuit (overgang naar een postindustriële economie, toenemende gezondheidskosten enzovoort) die het systeem sowieso onhoudbaar maken. In die zin is de 'neoliberale bias' van

Europa misschien wel wenselijk, als aanvulling op de ‘welvaartsbias’ van het nationale beleid.⁵

Dit brengt ons bij de kritiek dat Scharpf een normatieve agenda zou nastreven, meer bepaald het vrijwaren van de continentale welvaartsstaat. Dat hij deze welvaartsstaten als ideaalbeeld vooropstelt voor het Europees sociaal model en kritisch staat tegenover toetreding van nieuwe lidstaten, kan getuigen van een conservatieve reflex. De auteur zou zich gedragen als een ouderwetse sociaal-democraat die het Duitse model naar het EU-niveau wil overhevelen, zodat de rijke lidstaten hun welvaart kunnen behouden ten koste van de integratie van nieuwe lidstaten in Europa (cf. Olson et al. 2000). De visie in Scharpfs analyse dat een Europese regulatorische staat ook een asociaal Europa zou zijn, wordt bekritiseerd als gebaseerd op een ouderwetse ‘*tax and spend*’-visie op sociaal beleid. De oude visie op sociaal beleid kijkt te veel naar herverdeling en werknemer-werkgeverrelaties, maar heeft onvoldoende oog voor nieuwe sociale thema’s en breuklijnen zoals veiligheid, gezondheid, milieu en gelijke kansen. Ook op nationaal vlak zien we trouwens dat er minder draagvlak is voor een klassiek *tax and spend* sociaal beleid – dus in die zin is de EU gewoon modern. Bovendien is de *power of law* een sterk en onderschat sociaal instrument in de EU, bijvoorbeeld voor het bevorderen van gendergelijkheid (cf. Walby 1999).

Los van het feit dat Scharpfs analyse wel degelijk theoretisch en empirisch onderbouwd is, dient opgemerkt te worden dat hij op het einde van zijn analyse ook enkele alternatieven naar voren schuift. Zoals gezegd maakt de auteur zelf duidelijk waarom een welvaartsstaat op EU-niveau onmogelijk geworden is – ook al gaat zijn voorkeur duidelijk naar zo’n Europese sociaaldemocratie. De open coördinatiemethode is voor hem geen valabel alternatief, niet alleen omwille van de vrijwilligheid (eventueel brengt de open coördinatiemethode leereffecten met zich mee) maar ook omdat die methode enkel toegepast wordt voor marktbevorderende zaken (stimuleren van *entrepreneurship*, opleiding en training van werknemers, dereguleren van de bescherming van werknemers). Hiermee wordt het *acquis* dat gericht is op marktintegratie dus bevestigd, in plaats van een alternatief voor de asymmetrie te bieden dat meer gericht is op herverdeling. Vandaar dat Scharpf iets voorstelt dat het midden houdt tussen een welvaartsstaat op EU-niveau en de open coördinatiemethode op sociaal vlak. Versterkte integratie zou mogelijk moeten zijn in groepen van lidstaten, waarvan de samenstelling verschilt naar gelang van het thema, en hierbij zou een meer bindende soort open coördinatiemethode gebruikt kunnen worden, via uitwerking van kaderrichtlijnen die nog een zekere autonomie voorzien voor de lidstaten (Scharpf 2003). Vroeger had hij al gepleit voor een grotere rol van het Hof van Justitie om te oordelen over conflicten tussen sociale en marktgerelateerde doelstellingen. Wanneer Europese welvaartsstaten te ver gaan in sociale of belastingcompetitie, bijvoorbeeld door heel gunstige sociale voorwaarden en belastingcondities te geven aan bedrijven, en op die manier

de sociale stelsels in andere lidstaten ondermijnen, zou het Hof kunnen sancti-
oneren. Het begrip ‘oneerlijke concurrentie’ wordt dan uitgebreid naar sociale
en fiscale kwesties. De doctrine die het Hof ontwikkelde over negatieve inte-
gratie zou zo uitgebreid worden naar de positieve integratie in Europa (Scharpf
1999).

Scharpfs onderzoek gaat niet alleen over het sociaal beleid van Europa maar
ook over de kern van wat de EU *is*. In tegenstelling tot andere politieke syste-
men, kent de EU een asymmetrie tussen marktcompetitie en sociale bescher-
ming. Beide kwesties komt niet op hetzelfde politieke niveau aan bod. De Unie
heeft zich eenzijdig gespecialiseerd in het eerste en draagt daardoor ook bij tot
de ondermijning van het tweede. Het is niet zo dat de EU niets kan onderne-
men op sociaal vlak, maar hiervoor is het wel heel slecht uitgerust, zeker in
vergelijking met het *acquis* inzake marktintegratie. Het is als een poëziebundel
schrijven in een excelbestand: dat zou ook wel lukken maar het ding is er ei-
genlijk niet voor gemaakt.

Een andere manier om het voor te stellen, ook al formuleert Scharpf het zelf
niet zo, is dat het EU-systeem één overkoepelende *joint decision trap* vormt.
Enerzijds is het niet mogelijk om de Europese welvaartsstaten te supranatio-
nalisieren binnen het EU-kader –zowel om economisch-technische als om po-
litieke redenen. Europa is zover gevorderd in marktgerichte zin, dat de klok
niet teruggedraaid kan worden naar de vraag van Guy Mollet bij het Verdrag
van Rome. Anderzijds is de huidige situatie onwenselijk, omdat de nationale
welvaartsstaten onder druk staan vanuit Europa en, omdat de EU-afspraken
omtrent liberalisering, concurrentiebeleid, monetaire en fiscale disciplineren
enzovoort voorrang hebben op nationale beslissingen. De EU zit klem tussen
enerzijds *moeten* herreguleren in een context van globalisering, en anderzijds
niet kunnen door economische, institutionele en historische obstakels. Een
politiek haalbare oplossing halen uit deze situatie is niet vanzelfsprekend.

Deze analyse suggereert dat deze situatie historisch gegroeid is, als het ware
per ongeluk, als het resultaat van de onderhandelingen bij het Verdrag van
Rome. Maar dit is uiteraard niet enkel een kwestie van bevoegdheidsverdeling
tussen het Europese en het nationale niveau. Hoewel zich hier ongetwijfeld
padafhankelijkheden voordoen, en talrijke institutionele barrières de uitwer-
king van een écht Europees sociaal beleid in de weg staan, dient benadrukt te
worden dat ook belangen een rol spelen. Scharpf wijst in zijn artikel niet ex-
plicit op de belangen van economische groepen en sommige lidstaten, even-
tueel in alliantie met de Europese Commissie, bij de EU in haar huidige vorm.
Hij heeft ook weinig aandacht voor de ideologische aspecten van het debat,
waarbij de hegemonie van het keynesianisme plaatsgemaakt heeft voor een
neoliberale consensus. In die zin is Scharpfs onderzoek complementair met de
studies uit neomarxistische en neogramsciaanse hoek: de eerste benadrukken
de historische en institutionele dimensie, met oog voor het specifieke karakter

van de EU als politieke constructie, terwijl de tweede meer nadruk leggen op de belangen- en ideeëndimensies van het Europese verhaal.

Die laatste overweging indachtig kan de vraag gesteld worden of bevolking en politici wel zitten te wachten op een sociaal Europa. Met andere woorden, misschien is de bias van de Europese constructie in liberale zin precies wat beleidsmakers de voorbije decennia voor ogen hadden. Op korte termijn kunnen er wel wat politieke, economische en institutionele barrières zijn om een en ander te realiseren, maar *au fond* blijft de EU de constructie van haar beleidsmakers. Of zoals het liberaal-intergouvernementalisme (zie 4.3) suggereert: de EU is opgericht om het vuile werk te doen voor de lidstaten – marktintegratie, regulatorische functies, en zondebok spelen – maar kan niet afwijken van de bakens die de lidstaten uitzetten.

Voor liberaal-intergouvernementalisten is dit niet problematisch: hoe groter de macht van de nationale regeringen in de Europese besluitvorming, hoe democratischer de Europese Unie functioneert. Bovendien gaat Moravcsik ervan uit dat het algemeen belang erbij gediend is dat moeilijke, niet-populaire beslissingen omtrent marktintegratie gedelegeerd worden naar een apolitiek niveau zoals de EU. De benaderingen die in dit hoofdstuk besproken werden, hebben echter wel moeite met deze analyse. Voor hen staat een neoliberale Europa (of *embedded neoliberalism*, met sociale franjes) gelijk met een niet-democratisch Europa. De bevolking verwacht dat de EU zich niet alleen bezighoudt met technische, regulatorische kwesties, gericht op verdere marktintegratie, maar wil een sterk en sociaal Europa dat op een rechtvaardige manier middelen kan herverdelen. Hiermee zitten we volop in de discussies over het democratische deficit van de EU.⁶

Noten

1. Voor een meer uitgebreide bloemlezing van kritische perspectieven op de EU, zie Manners 2007.
2. Zie ook de analyse van Weiler (1982) over het dualisme tussen het *supranationale* Europese recht en het *intergouvernementele* besluitvormingsproces.
3. Scharpf maakt ook een onderscheid tussen productgerelateerde regels die aansluiten bij het concept van de Europese regulatorische staat (bijvoorbeeld op het vlak van gezondheid, veiligheid, milieunormen), die nog enigszins haalbaar zijn binnen de EU-context, en procesgerelateerde regels (bijvoorbeeld inzake sociale bescherming), die veel moeilijker realiseerbaar zijn (Scharpf 1996).
4. Volgens de ‘wet van culturele herverdeling’ wordt de kans op herverdeling groter naarmate de culturele homogeniteit in een gemeenschap groter is (Hooghe 2005).
5. Zie het symposium naar aanleiding van Scharpfs boek *Governing in Europe: Effective and Democratic* in de *Journal of European Public Policy*, 2000, 7, 2, 310-24.
6. Dit werpt ook een licht op de dilemma’s voor links in Europa. De Europese integratie stelt al sinds het Verdrag van Rome een dilemma voor de linkerzijde in

de Europese lidstaten. Zij zijn voorstanders van internationale samenwerking en solidariteit, maar kunnen zich niet altijd vinden in de manier waarop dit binnen de EG/EU gebeurt, namelijk via marktliberalisatie. Enerzijds heeft de Europese integratie de onhaalbaarheid van de nationale sociaaldemocratie in de hand gewerkt, maar anderzijds biedt Europa op lange termijn het perspectief van herregulering op Europese schaal. Vandaag uit dit zich vaak in debatten tussen een meerderheid van *mainstream* sociaaldemocraten die zich lauwe voorstanders van de EU tonen, en een minderheid radicale socialisten die de huidige Europese constructie niet langer aanvaardbaar vinden. Dit schisma dook bijvoorbeeld op binnen de Franse *Parti Socialiste*, maar ook binnen de Vlaamse SP-A met de oprichting van SP-A Rood.



9.

Het democratisch deficit van Europa: mythe, realiteit of utopie?

Het debat over het democratische gehalte van de EU is in de voorbije jaren in alle hevigheid losgebarsten, niet alleen in de publieke arena maar ook bij academici. Kritische analyses over de legitimiteit van de EU-politiek blijven niet langer beperkt tot ‘eurosceptische’ landen en extremistische partijen, maar zijn sinds het debat over de Europese Grondwet ook wijdverspreid in de landen die aan de wieg van het Verdrag van Rome stonden en waar tot voor kort een permissieve consensus heerste over de voordelen van Europese integratie (zie hoofdstuk 2). Dit hoofdstuk blijft beperkt tot een korte exploratie van het debat en een overzicht van vier mogelijke invalshoeken om het (anti)democratische karakter van de Europese politiek in te schatten. Hoewel het deels om een aparte literatuur gaat – de democratietheorieën stonden altijd al veraf van de EU-studies en zijn vaak ook meer politiek-filosofisch van inslag – zullen duidelijke linken met de voorgaande theorieën naar boven komen. Zij focussen op de machtsverhouding tussen het nationale en het Europese niveau, of op de manier waarop het Europese politieke systeem werkt, maar doen (meestal impliciet) ook uitspraken over het democratiedebat. Dat de EU-studies steeds meer inspiratie vinden bij democratietheorieën toont opnieuw aan dat deze discipline stilaan tot de ‘normale’ politieke wetenschappen behoort. Verder zal ook duidelijk worden dat de inschatting van het democratische deficit van de EU verband houdt met de analyse van haar sociaaleconomische aard zoals die in het vorige hoofdstuk geschetst werd.

9.1 Inputdemocratie via de parlementaire piste

Het democratiedebat in Europa gaat eigenlijk terug tot de spanningen tussen het federalisme en het (neo)functionalisme. Zoals we in het eerste hoofdstuk duidelijk maakten, pleitten de federalisten voor een sterke betrokkenheid van de

bevolking bij de Europese politiek, via een Europees Parlement. Zij verweten de (neo)functionalisten dat die te veel aandacht schonken aan de technisch-economische dimensie van het Europese verhaal en de rol die ambtenaren binnen de Europese Commissie hierbij zouden spelen. Maar het politieke debat over het al dan niet vermeende democratische deficit in de EG startte pas echt in de jaren 1970 met de uitbreiding naar Groot-Brittannië, Ierland en Denemarken. In deze landen was EG-lidmaatschap minder evident dan bij de stichtende zes, waar sinds 1957 een permissieve consensus heerste over het Europese project.

De vrees luidde meer bepaald dat het zwaartepunt van de politieke besluitvorming, door Europese integratie, zou verschuiven naar de **uitvoerende macht**, ten koste van de wetgevende macht die haar greep op het politieke proces zou verliezen. Deze redenering komt trouwens overeen met de neorealistische en liberaal-intergouvernementalistische these dat de nationale regeringen hun macht versterken via het EU-niveau (al zien zij hier geen graten in, zie 9.2). Ze kunnen de hete aardappel doorschuiven naar Europa, nationale parlementen confronteren met een *fait accompli*, beslissingen nemen in Raadsbijeenkomsten waarbij stemmingen niet publiek zijn, enzovoort. Waar de interne besluitvorming over Europese politiek nog volgens het pluralistische schema verloopt – met inspraak van diverse politieke, economische en maatschappelijke actoren – kunnen nationale regeringen op EU-niveau de trukendoos van de *two-level games* bovenhalen (zie 4.3). De kritiek luidt dus niet alleen dat de overdracht van bevoegdheden naar een supranationale instelling zoals de EU op zichzelf ondemocratisch zou zijn, maar vooral dat dit niet gepaard gaat met een evenredige overdracht van parlementaire betrokkenheid. De uitvoerende macht volgt de bevoegdheidsoverdracht maar de wetgever blijft achter op het nationale niveau.

Vanuit deze *common sense* en federalistisch geïnspireerde redenering is de meest voor de hand liggende piste, die het politieke debat tot vandaag blijft domineren, het vergroten van de parlementaire macht van Europa. Men heeft het dan over *inputdemocratie* of *government by the people*. Concreet: meer macht voor het Europees Parlement. Het antwoord op het euroscepticisme in de jaren 1970 bestond er dan ook in om het Europees Parlement te versterken. Hierbij was de eerste rechtstreekse verkiezing van het Europese halfgrond in 1979 een belangrijke stap. Bij elke verdragsherziening is de wetgevende macht van het Parlement toegenomen. Telkens werd dit ook verantwoord vanuit de noodzaak om Europa democratischer te maken. De toename van EU-bevoegdheden moet gepaard gaan met een toename van parlementaire betrokkenheid. Dat het Europees Parlement het enige parlement is in Europa waarvan de macht stelselmatig toeneemt, wordt vaak aangehaald als hét argument ten gunste van een democratisch Europa. Nationale parlementairen worden gegijzeld door de macht van partijen en regeringen, maar niet zo in de EU.

Wel dient opgemerkt te worden dat de macht van het Europees Parlement in de Europese besluitvorming al bij al beperkt blijft (Follesdal en Hix 2006:

535). Waar de wetgevende macht van het Parlement het grootst is, namelijk in domeinen waar de medebeslissingsprocedure geldt, moet het die delen met de Raad van Ministers. Bovendien vallen diverse domeinen, zelfs exclusieve EU-bevoegdheden zoals het handelsbeleid, nog onder de consultatieprocedure. Met het Hervormingsverdrag zou dit weliswaar veranderen voor een aantal beleidsdomeinen zoals justitie en landbouw. Het initiatiefrecht voor Europese wetgeving ligt bij de Commissie en niet bij het Europees Parlement. Een belangrijke machtsbron van het Europees Parlement is de goedkeuring van Europese budgetten, maar dit geldt niet voor de niet-verplichte uitgaven zoals het Europees Landbouwbeleid, die toch een groot deel uitmaken van de Europese bestedingen. Verder dient vermeld te worden dat de verkiezingen voor het Europees Parlement niet echt 'Europese' verkiezingen zijn maar eerder deel uitmaken van het nationale politieke debat. Men spreekt dan over *second order* verkiezingen. Ook in België komen EU-thema's nauwelijks aan bod, aangezien de stemming samenvalt met regionale verkiezingen. Dit brengt ons bij het derde punt, namelijk dat er nauwelijks sprake is van pan-Europese politieke partijen die de visie van het Europese volk (Europese *demos*?) vertegenwoordigen (Hix 1998). Zolang de deelname aan het Europees Parlement grotendeels volgens nationale lijnen verloopt, zal er geen echt Europees debat ontstaan. Het Parlement blijft dan onvermijdelijk ondergeschikt aan de nationale politieke discussies. Vanuit dit oogpunt kan een toegenomen macht voor het Europees Parlement dus een tegengesteld effect hebben en Europa ironisch genoeg minder democratisch maken.

Dat het EP meer macht krijgt, maakt Europa dus niet per se democratischer. Sommigen betogen ook dat de nationale regeringen nog altijd de meest legitieme actoren zijn binnen de Europese besluitvorming. In de mate dat de lidstaten dus een sterke controle behouden over de EU-politiek, en de Commissie en het Hof desnoods kunnen terugfluiten, stelt zich eigenlijk geen probleem. De EU beschikt over minder macht dan de Britse *tabloids* met hun discours over een Europese bemoeizieke superstaat doen uitschijnen. De noodzaak voor een uitgebreide democratische inspraak is dan ook minder prangend. Moravcsik (2002) gaat uitgebreid in op deze argumentatie, waarbij hij in een soort *Best of Moravcsik* nog eens uitvoerig schetst waarom de EU weinig voorstelt en hoe ze beperkt wordt door talrijke *checks and balances*: de Unie beschikt nauwelijks over budgetten en kan geen belastingen innen, is voornamelijk bevoegd voor regulatorische kwesties, kan in die domeinen enkel met een supermeerderheid beslissen (gekwalficeerde meerderheid in de Raad, én meerderheid in de Commissie en het Parlement), beslist intergouvernementeel in domeinen die van politiek belang zijn zoals buitenlands beleid, sociaal beleid en bij verdragsherzieningen, voorziet alternatieven zoals versterkte samenwerking voor lidstaten die niet verder willen gaan, implementeert nauwelijks zelf want beschikt over minder personeel dan een bescheiden Europese stad, wordt gecontroleerd door de nationale rechtbanken en het Hof van Justitie, enzovoort. De inschatting

door auteurs van de mate van integratie beïnvloedt dan ook hun inschatting van het democratische deficit.

Een andere kanttekening is dat het Europees Parlement niet per se een autonome actor is die losstaat van de lidstaten. Integendeel, vanuit een *principal-agent*-perspectief kan de delegatie naar het Parlement gezien worden als een bijkomende institutionele controle van de lidstaten tegenover de Commissie en niet als de creatie van een spreekbuis van de Europese bevolking (zie 5.1). De versterking van het Europees Parlement betekent dan een sterkere controle van de lidstaten, in lijn met de intergouvernementalistische visie (zie 9.2).

Bovendien blijft het onduidelijk of er zoiets bestaat als een collectieve Europese identiteit. De afwezigheid van een Europese *demos* kan het democratisch functioneren van de Unie ernstig bemoeilijken. *Mainstream* democratietheorieën gaan ervan uit dat een uniforme *demos* noodzakelijk is om democratisch te zijn. In een klassieke parlementaire democratie zoals die op nationaal vlak bestaat, overstijgt het gemeenschapsgevoel de politieke breuklijnen. Daardoor aanvaardt men ook dat men in de minderheid gesteld wordt en niet altijd gelijk krijgt. Indien politieke of economische groepen echter bakzeil halen tegenover een meerderheid waarmee ze zich niet echt verbonden voelen, zoals in de EU het geval is, dan zien ze hun democratische rechten geschaad. Kortom, het ontbreken van een Europese identiteit zorgt ervoor dat meerderheidsbeslissingen niet legitiem zijn (cf. Weiler 1995).

Sommigen suggereren zelfs dat identiteitsfactoren de Europese integratie vandaag een stuk moeilijker maken dan voorheen het geval was, toen er nog een permissieve consensus heerste over de voordelen van Europa. Volgens Marks en Hooghe (2008) kan het huidige debat over de EU niet zozeer verklaard worden in termen van economische preferenties, zoals neofunctionalisten en intergouvernementalisten veronderstellen, maar wel in termen van identiteit. Ze zien een nieuwe breuklijn ontstaan tussen ‘tan’ (traditionalisme, autoritarisme, nationalisme) en ‘gal’ (groen, alternatief, libertair). Het zijn vooral extreme groepen aan de linker- en rechterzijde die erin slagen de identitaire factor in de Europese politiek te mobiliseren, terwijl centrumlinkse en -rechtse partijen de politisering van de EU proberen tegen te gaan. Deze laatste strategie is tot mislukken gedoemd. De politisering van het EU-gebeuren is een blijver die de verdere integratie van Europa nog ernstig zal bemoeilijken.

► Europees constitutioneel patriottisme

Jürgen Habermas (2001, 2003) gaat in tegen de ‘no-demos these’, namelijk de visie dat de EU maar democratisch kan zijn wanneer er van onderuit een Europese *demos* groeit. Deels in lijn met de federalistische piste (zie 1.1) gaat hij ervan uit dat instituties ook van bovenuit een affectieve band kunnen genereren met de mensen die onder de institutionele orde leven. Habermas denkt dan aan

de toepassing van het concept van ‘constitutioneel patriottisme’ (*Verfassungspatriottismus*) op de EU. Dit is in tegenstelling tot een etnisch patriottisme dat niet gebaseerd is op een gedeelde culturele identiteit maar wel op een gezamenlijke loyaliteit tegenover bepaalde politieke waarden zoals vastgelegd in de Grondwet (cf. de verbondenheid rond de *Declaration of Independence* in de Verenigde Staten ondanks de etnische diversiteit). Zo’n postnationale democratie is ingebed in gemeenschappelijke waarden, maar erkent ook de verschillen tussen culturen.

Met de totstandkoming van een constitutioneel patriottisme binnen de Unie zou dus een soort postnationale politieke gemeenschap gecreëerd worden die de obsessie met culturele homogeniteit overstijgt. In die context kan het (weliswaar niet juridisch bindende) Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000) een belangrijke rol spelen door bijvoorbeeld invloed uit te oefenen op de rechtspraak van het Hof van Justitie, dat zich tot nu vooral gebogen heeft over de implicaties van de ‘vier vrijheden’ van de interne markt. Het gaat niet alleen om politieke rechten maar ook om sociale en culturele rechten. Habermas gaat er immers ook vanuit dat de welvaartsstaat in de geglobaliseerde context onder druk staat en dat de EU hierin een grotere rol zou moeten spelen. Dat de Unie vandaag vooral marktbevorderende zaken stimuleert, draagt immers bij tot haar democratisch deficit (zie ook 8.2, 9.4).

Volgens Habermas kon het Grondwettelijk Verdrag een belangrijke rol gespeeld hebben in het stimuleren van een Europees constitutioneel patriottisme. De Grondwet zou een Europese ‘publieke sfeer’ stimuleren bij de bevolking die zich herkent in de gemeenschappelijke liberale, kosmopolitische waarden die in de tekst voorkomen. Belangrijk hierbij is het ontstaan van een Europese, transnationale civiele samenleving die van gedachten kan wisselen (cf. transactionalisme, zie 1.3, en de communicatieve actie in hoofdstuk 6). Vanuit dit opzicht toont Habermas zich ook een voorstander van referenda over de Grondwet: dankzij de politisering van Europese thema’s (die al te vaak als louter technisch en administratief voorgesteld worden) zou het debat over de EU, en uiteindelijk ook de Europese publieke sfeer, gestimuleerd worden. Taalverschillen hoeven hiervoor geen obstakel te zijn. Nu gebeurt het enkel in de aanloop naar de topbijeenkomsten van de Europese Raad dat in de verschillende lidstaten tegelijk een debat ontstaat over thema’s die alle Europese burgers aanbelangen.

Wat ook de redenen zijn, in de jaren 1990 werd duidelijk dat de parlementaire piste weinig effect had (Magnette 2005). De lage opkomst bij Europese verkiezingen, negatieve uitslagen bij referenda over het Verdrag van Maastricht en toenemend euroscepticisme in alle lidstaten maakten duidelijk dat er meer aan de hand was. Ondanks de toegenomen macht van het Parlement bleef de hardnekkige perceptie van een democratisch deficit in de EU bestaan. Toch zijn besluitvormers blijven ijveren voor een grotere rol van het Europees Parlement – met als laatste hoogtepunt het Hervormingsverdrag. Ook binnen de EU-lidstaten worden nationale en regionale parlementen meer betrokken bij de Europese besluitvorming, zij het met matig succes (Tans *et al.* 2007).

De problematiek van het zogenaamde democratisch deficit vroeg dus om meer dan de uitbreiding van parlementaire macht en misschien zelfs om een vol-

ledig andere aanpak. In wat volgt overlopen we verschillende alternatieven. Sommigen stellen zich, in lijn met de (neo)functionalistische analyses, vragen bij het nut van een sterke parlementaire betrokkenheid in de EU, omdat de Europese besluitvorming uiteindelijk wel leidt tot resultaten die het algemeen belang dienen (outputdemocratie). Anderen gingen erop wijzen dat diverse actoren wel degelijk actief betrokken worden bij de EU-politiek, maar op een andere manier dan we in de nationale staten gewoon zijn (procesdemocratie). Deze visies benadrukken het *sui generis*-karakter van de EU en stellen dan ook dat Europa niet antidemocratisch is, maar wel ‘anders democratisch’ functioneert. Nog anderen maken wel de vergelijking met de traditionele staat en benadrukken het stimuleren van een Europese *demos*, een soort gemeenschappelijk Europees identiteitsgevoel. Hiervoor is het belangrijk het politiek debat op EU-niveau aan te wakkeren: mensen zullen zich betrokken voelen bij Europa indien daar een scherp en relevant politiek debat plaatsvindt.

Gezien de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken, blijft uiteindelijk de vraag of het mogelijk is om over fundamentele politieke kwesties te debatteren op EU-niveau, gezien de beperkte bevoegdheden van Europa in vergelijking met de lidstaten. De afsluitende paragrafen van dit hoofdstuk geven hierover een aantal reflecties. De betrokkenheid bij het Europese project en het politieke conflictgehalte zouden ongetwijfeld toenemen indien de Unie over meer herverdelende capaciteiten beschikte. Net zoals dat op nationaal vlak het geval is (was), zou de politieke strijd over marktvergroting versus marktregulering dan volwaardig op het EU-niveau gevoerd kunnen worden. In dit scenario zou de EU ook een democratisch alternatief kunnen bieden voor de lidstaten, waar het politieke debat het voorbije decennium verschaalde door de onmacht en het consensusdenken op sociaaleconomisch vlak.

9.2 Outputdemocratie in de Europese regulatorische staat

Volgens andere auteurs zoals Moravcsik (2002) en Majone (2000) heeft het weinig zin om de piste van de inputdemocratie te bewandelen. Het democratisch deficit van Europa is immers een mythe. *Grosso modo* worden hiervoor twee redenen gegeven. De eerste is dat de nationale lidstaten nu altijd een stevige greep houden op het doen en laten van de Europese instellingen. Tot spijt van wie het benijdt: de EU is minder machtig dan eurofielen én eurosceptici doen uitschijnen. Ze is al helemaal geen autonome supranationale macht. Ten tweede, de EU houdt zich vooral bezig met regulatorische functies. Democratische inspraak over dit soort zaken is onnodig en zelfs onwenselijk. De EU is een *outputdemocratie* (*government for the people*) die niet gediend is met een brede publieke participatie.

Het idee van Europa als ‘regulatorische staat’ betekent, zoals in 7.3 uiteengezet werd, dat de Unie gezien wordt als een soort mega-agentschap. Het laat

zich in met eerder technisch-economische kwesties die de lidstaten naar het supranationale niveau overgeheveld hebben, omdat de EU hiermee efficiënter en geloofwaardiger kan omgaan. Veel regulatorische functies houden verband met het polijsten van de interne markt, zoals standaarden voor voedselveiligheid, geluidsnormen voor grasmaaiers, de goedkeuring van geneesmiddelen, de kromming van bananen..., kwesties die niet echt grote debatten bij de publieke opinie teweegbrengen en best door een gespecialiseerde instelling uitgevoerd kunnen worden. Hiermee wordt een win-winsituatie gecreëerd: politici en bevolking moeten zich niet intensief bezighouden met technische kwesties, en de uiteindelijke beslissing wordt genomen door experts die perfect op de hoogte zijn. Hier telt de consensus tussen technici en niet het machtspeel van de politiek. Het traditionele parlementaire systeem is verouderd en kan niet omgaan met dit soort dingen waarover de bevolking niets weet en waarin ze ook niet geïnteresseerd is.

Het zou gewoon potsierlijk zijn om over de technisch complexe thema's van de EU een uitgebreide democratische inspraak te organiseren. Dat dit met de referenda over de Europese Grondwet toch gebeurd is, verklaart volgens Moravcsik het debacle. Je kan mensen moeilijk vragen zich uit te spreken over zaken die hen eigenlijk niet interesseren. Eigenlijk gedraagt de Europese bevolking zich bij Europese verkiezingen rationeel, in die zin dat ze weinig investeert in thema's die minder belangrijk zijn. Het verbaast dan ook niet dat de 'Europese' verkiezingen vooral ingegeven zijn door nationale bekommernissen. Een bijkomende strategische fout was om de Grondwet voor te stellen als een symbolisch belangrijke stap voorwaarts voor de Europese integratie. In feite waren de inhoudelijke en institutionele hervormingen van de zogenaamde 'Grondwet' (het woord alleen al) heel bescheiden, maar door het onbedachtzaam idealisme van euro-enthousiastelingen kreeg het bijna mythische dimensies. Een betere strategie zou erin bestaan om het pragmatische en bescheiden karakter van de EU te benadrukken en duidelijk te maken dat Europa de natiestaten niet verdringt maar integendeel helpt om de belangrijkste doelstellingen te verwezenlijken (cf. Moravcsik 2007). Met het Hervormingsverdrag is in ieder geval al de symboliek uit het akkoord geschrapt.

Centraal in Moravcsiks redenering is het inzicht dat de thema's die de bevolking het meest beroeren nog altijd haast exclusief op nationaal niveau georganiseerd worden: pensioenen, werkgelegenheid, belastingen, gezondheidszorg, veiligheid en onderwijs. Daar, en niet in de saaie Europese politiek, ligt de ruimte voor het gepassioneerde debat. Hij verwoordt zijn stelling als volgt:

"most analysts view the EU in isolation, and thus fail to appreciate fully the symbiotic relationship between national and EU policy-making – a division of labour in which commonly delegated functions tend to be carried out by the EU, while those functions that inspire and induce popular participation remain largely national. This gives observers the *impression* that the EU is undemocratic, whereas it is simply specializing in those functions of modern democratic governance that tend to involve less direct political participation." (Moravcsik 2002: 606)

Maar de argumentatie gaat nog een stap verder, door te stellen dat bredere democratische participatie niet alleen irrelevant is maar eigenlijk ook onwenselijk. Wanneer Europarlementsleden, of leden van een rechtstreeks verkozen Europese Commissie zich zouden inlaten met regulatorische beslissingen, dreigt het algemeen belang plaats te maken voor meer specifieke belangen. De politisering van deze thema's zou ertoe leiden dat een politieke meerderheid beslissingen naar zich toe trekt, zodat het algemeen belang er niet langer mee gediend is. We krijgen dus een *zero sum game*. Politieke actoren krijgen uitgebreid inspraak in regulatorische besluitvorming, maar het resultaat is dat een beslissing genomen wordt die winnaars én verliezers met zich meebrengt. Vanuit het perspectief van de outputdemocratie is dat dus een bedenkelijke evolutie.

De redenering houdt uiteraard verband met het politiek-economische inzicht dat ook centraal staat in het liberaal-intergouvernementalisme en in de *principal-agent*-benadering, namelijk dat moeilijke beslissingen in verband met marktintegratie het best naar een hoger niveau (i.c. de EU) afgeschoven worden. Het gaat dus niet alleen om complexe technische kwesties, maar ook om beslissingen die nationale overheden niet kunnen nemen zonder electoraal afgestraft te worden. Doordat Europese beleidsmakers relatief afgesloten zijn, kunnen ze beslissingen nemen die bij uitgebreid politiek debat (inputdemocratie) niet op een meerderheid zouden kunnen rekenen, maar die wel in het algemeen belang zijn. Voorbeelden zijn de delegatie van de monetaire politiek naar de Europese Centrale Bank, die ervoor moet zorgen dat de economie op lange termijn een beperkte inflatie kent; of de rol van de Commissie in de implementatie van de douane-unie en de interne markt, die op lange termijn economische voordelen oplevert. Aangezien dit soort beslissingen meestal op verzet stuit bij groepen die zich goed kunnen mobiliseren en effectief lobbyen – denk aan de landbouwsector, de auto-industrie enzovoort – is het noodzakelijk de EU-besluitvorming meer gesloten te houden. Daar kunnen rationele beslissingen genomen worden die niet te veel beïnvloed worden door politieke en protectionistische voorkeuren.

Hier blijkt opnieuw hoe de analyse van het democratedebat en de sociaaleconomische kwestie onlosmakelijk samenhangen. Het optimisme van Moravcsik en Majone over de outputdemocratie in de EU spruit voort uit een liberaal geloof dat marktintegratie leidt tot welvaartsverhoging. Vanuit hun perspectief is de EU een vehikel van de lidstaten dat ervoor moet zorgen dat het algemeen belang – dat wel zeggen: liberalisering en deregulering van de nationale markten in Europa – gediend wordt zonder al te veel politieke inmenging. Zoals in 7.3 uiteengezet werd, gaat marktvergroting samen met noodzakelijke regulatorische functies die corrigeren voor marktfaling. Ook die complexe taken worden beter overgelaten aan het EU-niveau, omdat dat beschikt over de nodige expertise en niet overheerst wordt door particuliere politieke of economische belangen.¹

Wie de sociaaleconomische dimensie van deze ‘output’ echter in twijfel trekt, zal ook een andere inschatting maken van het democratische gehalte van Europa. Zoals in het vorige hoofdstuk duidelijk werd, plaatsen auteurs zoals Scharpf (2003) vraagtekens bij het eenzijdige marktvergroten karakter van de Europese integratie. De EU heeft zich gespecialiseerd in marktliberalisering en de daarmee gepaard gaande regulatorische functies, maar speelt nauwelijks een rol in een economische herverdeling. De suggestie van Scharpf is dan ook dat een ambitieus Europees sociaal beleid – inclusief redistributieve functies – veel meer zou beantwoorden aan de outputdemocratie van de EU. De ‘output’ bestaat dan niet alleen uit het creëren van grotere markten, maar ook uit het garanderen van rechtvaardige fiscale en sociale stelsels via marktinterventie. Deze analyse staat uiteraard kritisch tegenover de voordelen van marktintegratie zonder sociale interventies. De output schiet tekort als die enkel bestaat uit marktvergroting en hij maakt de EU dus niet democratischer – wel integendeel.²

Een andere kritiek is dat zelfs zogenaamde complexe en technische thema’s wel degelijk politiek relevant zijn en een buitengewoon grote impact kunnen hebben (Vos en Heirbaut 2008). Dat het gaat om regulatorische functies betekent dus niet dat ze objectief vervuld kunnen worden en tot een *positive sum game* zullen leiden. Het debat over de CO₂-uitstoot van auto’s in Europa mag dan technisch lijken; het politieke, economische en maatschappelijke belang voor diverse sectoren (auto-industrie, vakbonden, milieuverenigingen, consumenten enzovoort) kan moeilijk overschat worden. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de beslissingen over genetisch gemodificeerde organismen in Europees voedsel, regelgeving over chemicaliën (REACH-richtlijn), antidumpingmaatregelen tegen textiel uit China, goed- of afkeuring van Europese kartels: de politieke relevantie van dit soort ogenschijnlijk technische beslissingen is aanzienlijk. Meer algemeen heeft ook de ‘vermarkting’ via de Europese regelgeving een belangrijke impact. Elke politieke beslissing levert winnaars en verliezers. Het is mogelijk dat de winst voor bepaalde groepen (bijvoorbeeld consumenten) groter is bij een meer besloten besluitvorming, en dat deze wetenschap Europese beleidsmakers ertoe aanzet om een aantal zaken op EU-niveau aan te pakken. Maar daarom is het nog geen politiek neutrale beslissing.

Zoals gezegd vinden auteurs zoals Moravcsik en Majone een uitgebreide democratische inspraak, naar analogie met de nationale politieke systemen, onnodig en onwenselijk. De dingen waarmee Europa zich bezighoudt hebben een laag electoraal belang, en dat is maar goed ook. Wie deze kwesties toch per se aan een uitgebreide democratische inspraak wil onderwerpen speelt met vuur. Als je een referendum organiseert over de EU-politiek, die zich in essentie bezighoudt met complexe technisch-economische kwesties, dan moet je niet verbaasd zijn dat scepticisme en onverschilligheid overheersen.

De outputdemocratiethese nuanceert dus de idee van een Europees democratisch deficit. Je moet kijken naar wat de EU doet, niet naar de betrokken-

heid van parlementairen. Het belangrijkste is dat de EU moeilijke en complexe problemen oplost waarmee nationale overheden te kampen hebben. Op lange termijn heeft iedereen er belang bij dat de besluitvorming hierover op een objectieve manier gebeurt. Niet dat de EU door deze auteurs beschouwd wordt als een democratisch walhalla. Zoals in 7.3 uiteengezet werd, formuleert Majone enkele voorstellen om de regulatorische besluitvorming van de Unie te verbeteren. In essentie pleit hij voor een **open technocratie**. De EU is al een technocratie, die tamelijk efficiënt werkt, maar ze heeft een geloofwaardigheidsprobleem. Het is namelijk niet geweten dat het outputgerichte karakter van de EU vruchten afwerpt en in het algemeen belang is. Daarom is meer openheid in de Europese besluitvorming noodzakelijk. Hij pleit dan ook voor een grotere transparantie en voor een sterkere *a posteriori*-controle van EU-beslissingen door onafhankelijke agentschappen en door het juridische apparaat. Indien Europese beleidsmakers er niet in slagen om efficiënte, win-winoplossingen voor regulatorische problemen te formuleren, moeten ze gesanctioneerd kunnen worden. Het democratisch probleem van de EU is niet zozeer dat de machthebbers de bevolking moeten vertegenwoordigen, maar wel dat de besluitvorming zo transparant moet zijn dat we kritiek kunnen leveren en zo nodig kunnen sanctioneren. Critici bestempelen dit systeem echter als een ‘verlicht en welwillend autoritarisme’ (Follesdal en Hix 2006).

9.3 Procesdemocratie in een *Multi-level Governance*-systeem

Ook de *governance*-benadering benadrukt de win-winitkomsten van het Europese politieke proces en het *sui generis*-karakter van de EU (zie 7.2). De *multi-level governance*-metafoor wijst op het procesmatige van de Europese besluitvorming. De EU is geen democratie volgens klassieke lijnen, met een sterke wetgevende macht die staat tegenover de uitvoerende macht. Het Europese besluitvormingsproces heeft een typische dynamiek die de EU misschien wel democratischer maakt dan andere politieke systemen. Zo is de EU een relatief open systeem zonder vaste hiërarchie of kern van besluitvorming: diverse actoren kunnen op diverse niveaus invloed uitoefenen op de Europese besluitvorming. Afhankelijk van factoren zoals de periode, de context en het besluitvormingsdomein, bezitten bepaalde actoren meer of minder macht. Bovendien worden uiteenlopende publieke en private actoren geconsulteerd in de talrijke Europese besluitvormingsnetwerken. Ook de substatelijke regio's zoals Vlaanderen, Beieren of Catalonië slagen erin een rol te spelen in de Europese besluitvorming, niet alleen via hun nationale regering maar ook rechtstreeks in Brussel. Het subsidiariteitsbeginsel garandeert overigens dat Europese politieke kwesties beslist worden op het meest efficiënte beleidsniveau.

Europese overheden spelen uiteraard nog een belangrijke rol maar gaan continu in dialoog met de civiele samenleving. De Commissie poogt inderdaad om

netwerken te creëren met lobbygroepen, sociale bewegingen, consumentenverenigingen, milieuactivisten... die alle bij de totstandkoming van het EU-beleid betrokken worden. Toch kunnen kritische vraagtekens geplaatst worden bij de deelname van de civiele samenleving aan de Europese besluitvorming. Magnette (2005) vraagt zich af hoe beslist wordt welke ngo's deelnemen aan de EU-politiek en in welke mate deze de Europese bevolking vertegenwoordigen. Het is immers mogelijk dat de machtigste maar niet noodzakelijk de meest representatieve groepen het meest invloed kunnen uitoefenen in het Europese *governance*-systeem. Bovendien kunnen ngo's hun onafhankelijkheid verliezen indien ze te dicht bij de EU-besluitvorming staan, waardoor ze deel gaan uitmaken van de EU-politiek en niet langer als kritische waarnemers aan de zijlijn staan. Hier zijn ze bovendien ook concurrenten van het Europees Parlement en van het Europees Economisch en Sociaal Comité, die verondersteld worden om de bevolking en de civiele samenleving te vertegenwoordigen.

Een ander nadeel is dat de besluitvorming in Europa nog ingewikkelder wordt wanneer de civiele samenleving op diverse beleidsniveaus mee aan tafel zit. Dat de EU geen vast machtscentrum heeft is misschien intrigerend voor academici maar is eveneens een factor die de complexiteit van de EU-politiek vergroot. Zo blijft het onderscheid tussen uitvoerende en wetgevende macht onduidelijk, wat het moeilijker maakt om de EU-politiek te duiden naar analogie met het vertrouwde nationale systeem. Bovendien is het in de Unie haast onmogelijk om de verantwoordelijke voor een bepaalde beslissing aan te duiden. Dat diverse actoren altijd samen verantwoordelijk zijn voor een beslissing pleit misschien voor een democratisch besluitvormingsproces, maar het maakt het ook moeilijk om het politieke bedrijf in de EU te interpreteren. Daarbij komt dat de lidstaten, maar ook het Parlement en de Commissie, gemakkelijk de schuld voor onpopulaire beslissingen kunnen doorschuiven naar andere Europese lidstaten of instellingen: 'het moest van de Europese Commissie', 'we waren in de minderheid binnen de Raad', 'het Europees Parlement wil strenge en ambitieuze wetgeving', maar je moet al een expert EU-politiek zijn om de inhoud van Europese wetgeving te kunnen traceren en de politieke dynamiek in elke Europese lidstaat en instelling te kunnen duiden. Het vloeibare karakter van de Europese politieke constructie kan dus toegejuicht worden als een nieuwe, postmoderne vorm van democratie, maar omgekeerd kan het ook het democratische deficit van de EU, of althans de perceptie hiervan, versterken.

Verder is er de idee dat het Europese *governance*-systeem en de talrijke gespecialiseerde werkgroepen en comités een vruchtbare voedingsbodem zouden vormen voor deliberatie en communicatieve actie *à la* Habermas, waarbij expertise en goede argumenten belangrijker zijn dan belangen en machtsverhoudingen (zie 7.2 en 9.1). Auteurs hebben het dan over de mogelijkheden van een 'deliberatief supranationalisme' (Joerges 2001) en een 'post-nationale legitimiteit' (Eriksen en Fossum 2000) in de EU. Kritieken op deze benadering

zijn dat ze methodologisch moeilijk hard te maken zijn (hoe ga je na of een bepaalde beslissing het resultaat is van onderhandelen dan wel van argumenteren?) en ook utopisch in de zin dat machtsverhoudingen geen rol zouden spelen.

9.4 Politiek conflict en democratie

Deze twee benaderingen gaan ervan uit dat de EU een *sui generis* politiek systeem is, dat een eigen soort van democratie kent. Auteurs zoals Simon Hix – niet toevallig de comparativist bij uitstek (zie 7.1) – zoeken echter de vergelijking met de nationale staat. Toch ziet Hix weinig heil in de parlementaire piste en in het vergroten van de macht van het Europees Parlement (zie 9.1). Zolang er geen sprake is van een écht politiek debat op Europees niveau, dat de klassieke nationale breuklijnen overstijgt, kunnen we de EU moeilijk als een democratische politieke ruimte beschouwen. Door de Unie een centrale plaats te geven in de politieke debatten, zal een Europees gemeenschapsgevoel ontstaan dat noodzakelijk is voor een democratisch Europa.

Deze analyse gaat in tegen de outputgerichte visie van Moravcsik en Majone, die stellen dat weinig mensen warmlopen voor de Europese politiek, omdat deze zich vooral met regulatorische zaken inlaat. Follesdal en Hix (2006: 546) argumenteren dat politieke preferenties niet zomaar gegeven zijn, maar vorm krijgen doorheen het politieke debat. In die context verwijzen de auteurs naar Elmer Eric Schattschneiders '*mobilization of bias*': preferenties over politieke thema's worden gecreëerd via deliberatie tussen politieke actoren. Deze analyse is ook schatplichtig aan sociaal-constructivistische inzichten (cf. hoofdstuk 6) dat politieke thema's niet 'objectief' interessant of oninteressant zijn, maar dat hun politieke relevantie gedefinieerd wordt doorheen sociale interactie.

Het is dus *niet* zo dat de bevolking weinig geïnteresseerd is in de EU-politiek omdat de Europese taken inherent oninteressant zijn, maar wel omdat ze geen voorwerp uitmaken van politiek debat. De Europese regulatorische thema's zijn wel degelijk relevant, zo stellen de auteurs (zie *supra*). Indien het belang van de EU duidelijk wordt, zullen Europese burgers en beleidsmakers meer over de Europese politiek discussiëren en preferenties vormen over Europese thema's. Het *sex appeal* van de Europese politiek kan dus verhoogd worden indien men zich bewust wordt van het politieke belang van de ogenschijnlijk technische Europese thema's. Deze toegenomen politisering van de EU-politiek zal ongetwijfeld leiden tot nog grotere meningsverschillen binnen Europa (Marks en Hooghe 2008), maar uiteindelijk zal dit het democratische karakter van de EU ten goede komen. Politiek conflict is immers een noodzakelijk ingrediënt voor een democratie.

Om het debat over de EU-politiek aan te wakkeren, en aldus het democratische gehalte van Europa te stimuleren, formuleren Follesdal en Hix enkele voorstellen. De besluitvorming in de Raad van Ministers zou transparanter moeten gebeuren, zodat duidelijk wordt welke regeringen welke standpunten ingenomen hebben. Wat ook zou helpen is de rechtstreekse verkiezing van de Europese Commissarissen door het Europees Parlement. Ook de media spelen een belangrijke rol. Ze kunnen Europese beslissingen die gevolgen hebben voor onderwijs, gezondheid, belastingen, pensioenen enzovoort contesteren. Verder verwachten ze veel van de oprichting van echte Europese politieke partijen, die de nationale grenzen overstijgen (*cf.* Magnette 2005). Zoals in nationale politieke stelsels, kunnen politieke partijen het debat structureren volgens duidelijke lijnen. Politieke partijen spelen een belangrijke rol in westerse democratieën. Je kan gemakkelijker een standpunt innemen in uiteenlopende politieke kwesties wanneer je zicht hebt op de stellingen van de politieke partijen, en in het bijzonder die partij waarmee je je doorgaans het meest identificeert. Politieke partijen vertalen complexe kwesties voor de bevolking en vergroten zo hun betrokkenheid bij het politieke gebeuren. Op dit vlak lijkt de EU in de goede richting te evolueren: er zijn indicaties dat debatten in het Europees Parlement steeds vaker volgens links-rechtstegenstellingen verlopen en dat de stemcohesie in de Europese politieke families toeneemt (zie 5.1).

De auteurs formuleren ook kritiek op het gebrek aan een vaste en zichtbare politieke oppositie op het niveau van de Europese Commissie. In nationale politieke stelsels is duidelijk wie de machthebbers en de rivaliserende groepen zijn. Zo kan je gemakkelijk een zicht krijgen op het politieke debat. Zoals gezegd is dit minder evident in het vloeibare, polycentrische *multi-level governance*-systeem van de EU: het is vaak onduidelijk wie welke standpunten inneemt en door wie deze gecontesteerd worden. De comparativistische kritiek op het *governance*-denken (zie 7.2) uit zich dus ook in tegengestelde visies op het zogenaamde democratische deficit van de EU.

Kortom, Europese beleidsmakers moeten niet wachten tot een Europese *demos* spontaan ontstaat, maar ze kunnen deze zelf mee creëren door de EU centraal in het politieke debat te plaatsen. Wanneer mensen zich meer interesseren voor Europa, omdat ze het belang van de EU-politiek inzien, zullen ze zich ook meer betrokken voelen bij het Europese politieke systeem. De auteurs maken een cruciaal punt wanneer ze stellen dat politiek conflict noodzakelijk is voor een democratie en dat de EU-politiek over een conflictpotentieel beschikt dat te weinig gepolitiseerd wordt. Hun voorstellen zouden het conflictgehalte in de EU-context ongetwijfeld verhogen. Toch zijn er limieten aan de mate waarin de Europese thema's – op enkele uitzonderingen na puur regulatorische kwesties – gepolitiseerd kunnen worden. Moravcsik en Majone hebben geen ongelijk wanneer ze stellen dat de Europese bevoegdheden zich, in tegenstelling tot thema's die de nationale overheden aanbelangen, niet gemakkelijk lenen tot passionele debatten. Overeenkomstig het liberaal-intergouvernementalistische

schema hebben de nationale regeringen de niet-populaire beslissingen overgedragen aan de EU en de leuke dingen voor zichzelf gehouden (zie 4.3). Dan verbaast het niet dat de EU onverschilligheid of zelfs vijandigheid oproept: dit is precies haar functie in de Europese politieke ruimte.

Het zou dus helpen dat er *meer voorwerp zou zijn voor politiek debat in de Europese Unie*. Politiek conflict is cruciaal voor een democratie, maar er moet ook iets zijn om over te discussiëren. Door de eenzijdige ontwikkeling van de Europese politieke constructie in functie van marktbevorderende en regulatorische functies – de fundamentele asymmetrie waarover Scharpf het had (zie 8.2) – blijven veel *hot topics* een nationale kwestie. Indien de rol van de EU inzake herverdelende kwesties zoals cultuurbeleid, onderwijs, sociale zekerheid, gezondheidszorg, pensioenen en uiteraard belastingen zou toenemen, dan zou ook het politieke conflictgehalte op het EU-niveau exponentieel verhogen. Waar Follesdal en Hix vooral *institutionele* voorstellen doen voor het aanwakken van politiek conflict binnen de EU, zou hiermee een *inhoudelijke* bijdrage geleverd worden.

Het idee van Philippe Schmitter (2000) komt hieraan al een eind tegemoet. Hij pleit ervoor om het budget van het Europees landbouwbeleid en van de structuurfondsen te verschuiven naar een alternatieve besteding, namelijk de garantie van een minimuminkomen voor één derde van de Europese bevolking. Op die manier zou de EU een belangrijke rol spelen in de sociaaleconomische herverdeling en zou de Europese bevolking ook meer geïnteresseerd en betrokken geraken in het politieke gebeuren in de Unie. Alleen al de vraag in welke mate, volgens welke criteria enzovoort zo'n Europees herverdelingssysteem zou functioneren, zou boeiende politieke debatten oproepen. Het gaat ook naar de kern van het politieke bedrijf, namelijk 'wie krijgt wat en waarom'. Maar de EU-budgetten blijven al bij al beperkt, waardoor de impact van zo'n systeem niet overschat mag worden. Bovendien weten we uit de analyse van Scharpf (zie 8.2) dat het herstellen van de constitutionele asymmetrie op EU-niveau een onbereikbaar doel is, zowel om economisch-technische als om politiek-normatieve redenen. De megapadafhankelijkheid die de voorbije decennia gegroeid is kan niet in één nacht ongedaan gemaakt worden.



In ieder geval lijkt het een vruchtbare piste om de institutionele analyse in termen van politiek conflict meer radicaal door te trekken naar de inhoud van het politieke beleid, en meer bepaald naar het sociaaleconomische domein. Bij deze denkoefening kunnen kritische auteurs uit de democratietheorie, zoals Chantal Mouffe, interessante inzichten bieden. Mouffes radicalere analyse (2005) vertrekt eveneens vanuit de these dat politiek conflict cruciaal is in een democratisch systeem. Maar in tegenstelling tot bijvoorbeeld Follesdal en Hix

beperkt ze zich niet tot institutionele oplossingen om het politieke debat aan te zwengelen. Ze formuleert integendeel een theoretisch en empirisch grondig onderbouwde kritiek op het gebrekkige conflictgehalte in de politiek, in het bijzonder wat betreft de klassieke links-rechtsbreuklijn. Het einde van de Koude Oorlog werd voorgesteld als het einde van de grote ideologieën en de overwinning van het neoliberalisme. Ook sociaaldemocratische partijen hebben zich, met het derdewegdenken, genesteld in deze ideologische consensus. Er is geen alternatief voor het huidige economische systeem; de vraag is alleen hoe politici dit het best kunnen besturen. De nadruk op goed bestuur weerspiegelt zich ook in het internationale debat over *global governance*, dat meer gericht is op het creëren van *positive sum games* via institutionele arrangementen dan op fundamentele herverdelingskwesties in de wereld.

Mouffe suggereert dat de politiek iets onzijdigs geworden is, dat het politieke conflictpotentieel verdampt is ten voordele van politieke marketing en een goednieuwsshow, met nefaste gevolgen voor onze democratieën. Het is immers een utopie om te denken dat fundamentele politieke tegenstellingen, in het bijzonder de links-rechtstegenstelling op sociaaleconomisch vlak, overstege kunnen worden. Bovendien hebben mensen behoefte aan hartstochtelijke politieke debatten waarin de (her)verdeling van schaarse middelen centraal staat. Om in politiek geïnteresseerd te geraken, moeten mensen de mogelijkheid hebben om te kiezen tussen alternatieven en om collectieve identiteiten te ontwikkelen rond bepaalde conflicten. Indien alle politieke partijen zich op het centrum gaan richten en slechts nuances brengen op hetzelfde (neoliberale) verhaal, mag het niet verbazen dat extremistische en populistische boodschappen de wind in de zeilen krijgen (cf. De Vos 2004). Politici voeren te vaak een ‘anta-gonistisch’ debat dat in morele termen gevoerd wordt, waarbij de ‘goede’ visie de ‘kwade’ moet vernietigen in plaats van een ‘agonistisch’ debat tussen politieke tegenstanders die elkaars legitimiteit erkennen maar verschillende hegemoniale projecten nastreven.

De voorgaande hoofdstukken indachtig lijkt deze analyse ook, of zelfs bij uitstek, van toepassing op de EU-politiek. De federalistische en (neo)functionalistische idee dat Europa de traditionele politiek kan overstijgen (zie hoofdstuk 1) blijft hardnekkig voortleven in politieke en academische kringen. Het EU-debat wordt vooral in termen van relatieve machtsverhouding tussen het nationale en het Europese niveau gekaderd, terwijl de sociaaleconomische aard van het EU-beleid nauwelijks geproblematiseerd wordt (zie 8.1). De Unie wordt vaak voorgesteld als een *governance*-systeem dat gericht is op het beheer van de globalisering en op het in goede banen leiden van marktintegratie. Talrijke actoren beslissen in consensus en via deliberatie, wat uiteindelijk in het voordeel van iedereen speelt (zie 7.2 en 9.3). Constructivistische onderzoekers zijn enthousiast op deze kar gesprongen. Het aspect ‘macht’ en de politieke strijd hiervoor zijn als het ware weggegomd uit de analyses. Europa zou iedereen gelukkig maken. Niemand ontkent de aanzienlijke impact van de EU-politiek

op het dagdagelijkse leven, maar meestal wordt de Europese invloed gezien als een *positive sum game*. Het is duidelijk dat de EU dichtbij de mensen staat, maar het lijkt alsof de EU ver weg staat van de Politiek met een grote P, of ‘het politieke’ in plaats van ‘de politiek’, zoals Mouffe het formuleert, namelijk ‘een ruimte van macht, conflict en antagonisme’, waar een strijd geleverd wordt om de (her)verdeling van macht en schaarse middelen.

Vanuit democratisch oogpunt is het dan ook te hopen dat zulke politieke passies de EU-politiek gaan overheersen. Dit zou betekenen dat het antagonistische debat – waarbij ‘goede’ Europeanen die direct (via een Grondwet) of indirect (via de economie) naar méér Europa streven het opnemen tegen ‘slechte’ Europeanen die bedenkingen hebben bij de EU zoals ze vandaag bestaat – evolueert naar een agonistisch debat. Dit zou erin bestaan dat verschillende Europese projecten die diverse belangen en identiteiten vertegenwoordigen (markt-Europa, federaal Europa, sociaaldemocratisch Europa, Europa van natiestaten, deliberatief Europa, ‘soft’ Europa, of desnoods communistisch of nazistisch Europa...) met elkaar in de clinch gaan. De aard van de Europese constructie zelf staat hierbij ter discussie.

Net zoals Chantal Mouffe zien we in deze politieke strijd een belangrijke plaats voor de sociaaleconomische links-rechtsbreuklijn. De fundamentele asymmetrie in Europa, waarbij marktintegratie op EU-niveau de staatsinterventie op nationaal niveau is gaan domineren, is de voorbije decennia bijna per ongeluk gegroeid. Zoals gevisualiseerd in Figuur 6 (zie 8.2), volgde de marktintegratie op EU-niveau de neofunctionalistische logica. Het samenspel van federalistische dromen, supranationale *entrepreneurs*, economische belangen en de externe context heeft tot een verregaande economische integratie geleid. Hier wordt het neofunctionalistische draaiboek haast vlekkeloos gevolgd. Naarmate de *spillovers* zich verspreidden van de douane-unie naar de interne markt en uiteindelijk naar de muntunie, bleek het ook nodig om een uitgebreid arsenaal aan regulatorische taken naar het EU-niveau over te hevelen. De Europese Commissie en het Hof van Justitie waken over de naleving van de Europese verwezenlijkingen in deze domeinen. De lidstaten hebben nogal wat macht overgedragen naar deze supranationale *agents*, maar niet zonder aan hun eigen belang te denken. Het liberaal-intergouvernementalisme maakte immers duidelijk dat nationale politici er belang bij hebben om het vuile werk – neoliberale beleids-hervormingen – over te hevelen naar het EU-niveau. Dit is een rationele strategie: uiteindelijk zal de hele economie wel varen bij meer economische openheid en bij protesten kunnen lidstaten de *blame it on Brussels*-tactiek hanteren.

Daarnaast stelt het liberaal-intergouvernementalisme dat de Europese integratie beperkt blijft tot eerder technisch-economische domeinen, terwijl de zaken die de mensen echt interesseren (sociale zekerheid, pensioenen, werkgelegenheid, onderwijs, cultuur) grotendeels nationale materie blijven. Het gaat bij uitstek om herverdelende taken die nauwelijks voorkomen in het mandaat van

de EU als regulatorische staat. Het tweede deel van de fundamentele asymmetrie, namelijk de interventionistische dimensie, blijft dus steken op het nationale niveau. Intergouvernementalistische theorieën kunnen beter verklaren waarom de Europese integratie in deze politiek gevoelige domeinen nauwelijks begonnen is. De macht van de Commissie en van het Hof is hier een stuk kleiner. Nog belangrijker is dat de beleidsmarge van nationale staten, onder meer inzake economische herverdeling, steeds kleiner wordt *omwille van* de verregaande marktintegratie.

Deze asymmetrie werd lange tijd gelegitimeerd vanuit het adagium dat meer Europa sowieso positief is, omdat het deel uitmaakt van het naoorlogse project is dat vrede en welvaart wilde voorzien via regionale integratie. Maar de permissieve consensus over dat Europese project is aan het afbrokkelen. Zoals hoger uiteengezet werd, heeft de kritiek op het democratische deficit van de Europese Unie niet alleen te maken met de geringe *input* in de besluitvorming en de afwezigheid van een Europese *demos*, maar ook met het feit dat marktintegratie *annex* regulatorische functies onvoldoende *output* genereren om de Europese harten te beroeren. Comparativistische auteurs stippen terecht aan dat een democratisch Europa meer nood heeft aan debat, aan twisten om het Europees leiderschap, en dat een Europese *demos* zo gestimuleerd kan worden. Maar hun institutionele oplossingen zullen de Europese politiek niet sexyer maken zolang de aard van de EU zelf, met name de geschetste ontkoppeling van marktintegratie en overheidsinterventie, niet ter discussie staat. De creatie van een Europese *demos* via meer politiek debat kan niet in het luchtledige gebeuren.³

We vrezen dat de EU een saai ding blijft dat de hooggespannen verwachtingen niet kan inlossen, indien het politiek debat niet explicieter gericht wordt op de aard van de Europese constructie zelf en het soort beleid dat het voortbrengt. Het herdenken van de historisch gegroeide constitutionele asymmetrie, waarbij de Europese machine bijvoorbeeld minder gericht is op marktintegratie en meer op herverdeling, is onzes inziens een veelbelovende piste. Dit zou 'het politieke' in de EU aanwakkeren en fundamentele conflicten over politieke keuzes teweegbrengen. De bevolking zou terecht het gevoel krijgen dat de Europese politiek ergens over gaat. Het zou de collectieve identiteit van sociale groepen over de nationale grenzen heen, elk met hun specifieke Europese verhaal, versterken. Het resultaat van zo'n conflict tussen botsende alternatieven is onzeker – het kan alle kanten uitgaan – maar het democratiegehalte van de EU zou er ongetwijfeld bij winnen.

Hoewel een debat over het politieke *binnen* de EU-arena vooralsnog onmogelijk is, precies door de aard van het beestje, zien we in Europa wel een groeiende ideologisch geladen contestatie *over* de EU. Dit is een hoopgevend teken. Door de links-rechtstegenstellingen te problematiseren en opnieuw centraal te stellen in het politieke bedrijf, kan de Unie zelfs een voorbeeldrol vervullen te-

genover de lidstaten. EU-politici, en in het bijzonder de Europarlementsleden, zouden het voortouw kunnen nemen door het politieke, dat in de nationale hoofdsteden verengd is tot een schraal consensusdenken, te herlanceren op een hoger niveau. Uit deze cursus blijkt dat op deze weg tal van historisch gegroeide, institutionele, economisch-technische en politiek-normatieve barrières liggen. Maar de Europese Unie bestaat nog maar vijftig jaar en zal er binnen vijftig jaar ongetwijfeld weer anders uitzien. Niets belet ons om intussen over een ander Europa na te denken.

Dit is maar één suggestie over hoe de drie grote vragen in dit boek – de integratievraag, de links-rechtswestie en het democratische debat – aan elkaar gelinkt kunnen worden. Deze normatieve uitleiding synthetiseert diverse inzichten uit de Europese integratieliteratuur die in dit boek aan bod kwamen, maar is uiteraard niet het enig mogelijke verhaal over de Europese Unie. We hopen dan ook dat het aanleiding geeft tot verder debat.

Noten

1. Voor een gelijkaardige analyse toegepast op Europees handelsbeleid, zie Meunier 2003. Kort samengevat is het punt dat het Europees Parlement, de civiele samenleving enzovoort niet te veel betrokken moeten worden bij de besluitvorming rond handelspolitiek (inputdemocratie), want daarmee geef je de mogelijkheid aan particuliere politieke en economische belangen om de handelsbeslissingen te beïnvloeden. Met andere woorden, het nastreven van vrijhandel wordt bemoeilijkt door de opname van allerlei eisen zoals milieubekommernissen, sociale doelstellingen, concurrentieregels enzovoort. Op lange termijn heeft iedereen belang bij vrijhandel – dus een EU-handelspolitiek zonder veel publieke inmenging illustreert de Europese outputdemocratie.
2. Scharpf gaat er eveneens vanuit dat inputdemocratie in de EU moeilijk is, aangezien er geen Europese identiteit en dus geen algemene wil van de bevolking is (cf. 9.1).
3. Habermas gaat een stuk verder door te suggereren dat de EU een sociaaldemocratische legitimatie nodig heeft. Hij pleit voor een sociale opwaardering van het Europese marktproject en verwijst naar de noodzaak om de nationale welvaartsstaten opnieuw uit te vinden op EU-niveau. Concreet hoopt hij vooral op een constitutionele strategie waarbij de aanwezigheid van een Europese Grondwet, met politieke waarden waarin alle Europese burgers zich kunnen vinden, een soort Europese *demos* moet creëren.

Beknopte bibliografie

a) Basiswerken

- Chryssochoou, D.N. (2001). *Theorizing European Integration*. London: Sage.
- Eilstrup-Sangiovanni, M. (2006). *Debates on European Integration*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Jørgensen, K.E., Pollack, M., & Rosamond, B. (2007). *Handbook on European Union Politics*. London: Sage.
- Nelsen, B.F., & Stubb, A. (2003). *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration* (3rd edition). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Pollack, M. (2005). Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance, *Annual Review of Political Science*, 8, 357-98.
- Rosamond, B. (1999). *Theories of European Integration*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Wiener, A., & Diez, T. (Eds.) (2004/2009). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.

b) Geciteerde werken

- Adler, E., & Barnett, M. (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Allen, D., & Smith, M. (1990). Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena. *Review of International Studies*, 16, 19-37.
- Aspinwall, M.D., & Schneider, G. (Eds.) (2001). *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. New York: Manchester University Press.
- Auer, A. (2005). The Constitutional Scheme of Federalism. *Journal of European Public Policy*, 12, 3, 419-31.
- Beyers, J. (2005). Multiple embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials. *International Organization*, 59, 4, 899-936.
- Beyers, J., & Bursens, P. (2006). *Europa is geen buitenland: Over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie*. Leuven en Voorburg: Acco.
- Bieler, A. (2003). 'European Integration and Eastward Enlargement: The Widening and Deepening of Neo-liberal Restructuring in Europe. *Queen's Papers on Europeanisation*, No. 8.

- Bieler, A., & Morton, A.D. (Eds.) (2001). *Social Forces in the Making of the New Europe: The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy*. Houndmills: Palgrave.
- Börzel, T. (2005). Mind the Gap! European Integration between Level and Scope. *Journal of European Public Policy*, 12, 2, 217-36.
- Bretherton, C., & Vogler, J. (1999). *The EU as a Global Actor*. London and New York: Routledge.
- Bulmer, S.J. (1998). New Institutionalism and the Governance of the Single European Market. *Journal of European Public Policy*, 5, 3, 365-86.
- Burgess, M. (2009). Federalism. In A. Wiener, & T. Diez (Eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Cafruny, A., & Ryner, M. (2003). *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Cafruny, A., & Ryner, M. (2007). *Europe at Bay: In the Shadow of US Hegemony*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Checkel, J. (1999). Social Construction and Integration. *Journal of European Public Policy*, 6, 4, 545-60.
- Checkel, J. (2007). Constructivism and EU Politics. In K.E. Jørgensen, M. Pollack, & B. Rosamond (2007), *Handbook on European Union Politics*. London: Sage.
- Christiansen, T., Jørgensen, K.E., Wiener, A. (1999), 'The Social Construction of Europe', *Journal of European Public Policy*, 6, 4.
- Cini, M. (2006). *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Coolsaet, R., Lesage, D., Kleijns, J., & Van Kerchove, S. (2006). *Anarchie, orde, dominantie. Inleiding tot de theorie van de internationale betrekkingen*. Gent: Academia Press.
- Dehullu, C. (2008). *Inleiding tot het recht van de Europese Unie*. Leuven en Voorburg: Acco.
- Devos, C. (1999). The Myth of Globalisation and its Strategic Consequences. *Demokritos, Mededelingen van de Vakgroep Politieke Wetenschappen*, Universiteit Gent.
- Devos, C., & Gaus, H. (2004). Inleiding. In C. Devos & H. Gaus (Eds.), *Schijs of scharnier? Politieke trendbreuken in de jaren '90*. Gent: Academia Press.
- De Vos, P. (2004). Right-wing Populism and the Radical Centre: Explaining the Electoral Growth of the Vlaams Blok in Belgium. In D. Howarth, & J. Torfing (Eds.), *Discourse Theory and European Politics*. London: Palgrave.
- Diez, T. (1999). Speaking Europe: The Politics of Integration Discourse. *Journal of European Public Policy*, 6, 4, 598-613.
- Diez, T. (2005). Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering "Normative Power Europe". *Millennium*, 33, 3, 613-36.
- Dinan, D. (2005). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Basingstoke: Palgrave.
- Dosenrode, S. (2007). *Approaching the European Federation*. Aldershot: Ashgate.
- Duchêne, F. (1973). The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In M. Kohnstamm, & W. Hager (Eds.), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the EC*. London: Macmillan.
- Duchêne, F. (1994). *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*. New York: Norton.
- Eriksen, E.O., & Fossum, J.E. (2000). *The EU and Post-National Legitimacy*. ARENA Working Papers, WP 00/26.
- Greer, S.L. (2006). Uninvited Europeanization: Neofunctionalism, Health Services and the EU. *Journal of European Public Policy*, 13, 1, 134-52.
- Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M., & Leiber, S. (2005). *Complying with Europe: EU Harmonization and Soft Law in the Member States*. New York: Cambridge University Press.

- Falkner, G., & Treib, O. (2008). Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States. *Journal of Common Market Studies*, 46, 2, 293-313.
- Follesdal, A., & Hix, S. (2006). Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44, 3, 533-62.
- Forsyth, M. (1996). The Political Theory of Federalism: The Relevance of Classical Approaches. In J.J. Hesse, & V. Wright (Eds.), *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Franchino, F. (2007). *The Powers of the Union: Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Galtung, J. (1973). *The European Community: A Superpower in the Making*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Garrett, G. (1992). International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market. *International Organization*, 46, 2, 533-60.
- Garrett, G. (1995). The Politics of Legal Integration in the European Union. *International Organization*, 49, 1, 171-81.
- Graziano, P., & Vink, M.P. (Eds.) (2007). *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave.
- Green Cowles, M., & Curtis, S. (2004). The Theoretical Approach: Explaining the New Europe. In M. Green Cowles, & D. Dinan (Eds.) *Developments in the European Union*. (2nd edition). Basingstoke: Palgrave.
- Grubb, M., & Gupta, J. (2000). *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?* Dordrecht: Kluwer Law Academic.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-57*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Haas, E. (1964). *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Haas, E. (2001). Does Constructivism Subsume Neofunctionalism? In T. Christiansen, K.E. Jørgensen, & A. Wiener (Eds.), *The Social Construction of Europe*. London: Sage.
- Habermas, J. (2001). Why Europe Needs a Constitution. *New Left Review*, 11, 5-26.
- Habermas, J. (2003). "Towards a Cosmopolitan Europe. *Journal of Democracy*, 14, 4, 86-100.
- Hall, P.A., & Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44, 5, 936-57.
- Hansen, R.D. (1969). Regional Integration: Reflections on a Decade of Theoretical Efforts. *World Politics*, 21, 2, 242-71.
- Hay, C., & Rosamond, B. (2002). Globalisation, European Integration and the Discursive Construction of Economic Imperatives. *Journal of European Public Policy*, 9, 2, 147-67.
- Hix, S. (1994). The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics. *West European Politics*, 17, 1, 1-30.
- Hix, S. (1998). The Study of the European Union II: The 'New Governance' Agenda and its Rival. *Journal of European Public Policy*, 5, 1, 38-65.
- Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave.
- Hix, S., & Lord, C. (1997). *Political Parties in the European Union*. London: Macmillan.
- Hoffmann, S. (1966). Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, 95, 3, 862-915.
- Hooghe, L. (2005). Several Roads Lead To International Norms, But Few Via International Socialization: A Case Study of the European Commission. *International Organization*, 59, 4, 861-98.
- Jachtenfuchs, M., & Kohler-Koch, B. (2004). Governance and Institutional Development. In A. Wiener, & T. Diez (Eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.

- Jensen, C.S. (2000). Neofunctionalist Theories and the Development of European Social and Labour Market Policy. *Journal of Common Market Studies*, 38, 1, 71-92.
- Jørgensen, K.E. (Ed.) (1997). *Reflective Approaches to European Governance*. London: Macmillan.
- Kagan, R. (2004). *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Vintage Books.
- Kelemen, R.D. (2004). *The rules of Federalism: Institutions and Regulatory Politics in the EU and beyond*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Keohane, R. (1978). Review of The Functional Theory of Politics by David Mitrany. *American Political Science Review*, 72, 2, 805-6.
- Keohane, R., & Hoffmann, S. (Eds.) (1991). *The New European Community: Decision-Making and Institutional Change*. Boulder and Oxford: Westview.
- Kerremans, B. (2004). What Went Wrong in Cancun? A Principal-Agent View on the EU's Rationale towards the Doha Development Round. *European Foreign Affairs Review*, 9, 3, 363-93.
- Leonard, M. (2005). *Why Europe will Run the 21st Century*. London and New York: Fourth Estate.
- Lesage, D. (2005). *Mondialisering en fiscale rechtvaardigheid. Belastingpolitiek in een open wereldeconomie*. Leuven en Voorburg: Acco.
- Lieshout, R.H., Segers, M.L.L., & van der Vleuten, A.M. (2004). De Gaulle, Moravcsik, and The Choice for Europe: Soft Sources, Weak Evidence. *Journal of Cold War Studies*, 6, 4, 89-139.
- Lindberg, L.N. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- MacMillan, C. (2006). The Development of the EU's Justice and Home Affairs Policies: A Neofunctionalist Analysis. Paper presented at the ECPR Third Pan-European Conference, Istanbul, 21-23 September.
- Magnette, P. (2005). *What is the European Union? Nature and Prospects*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Majone, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17, 3, 77-101.
- Majone, G. (2000). The Credibility Crisis of Community Regulation. *Journal of Common Market Studies*, 38, 2, 273-302.
- Mandel, E. (1968). *De EEG en de rivaliteit Europa-Amerika*. Amsterdam: Van Gennep.
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40, 2, 235-58.
- Manners, I. (2007). Another Europe is Possible: A Critical Perspective on European Union Politics. In K.E. Jørgensen, M. Pollack, & B. Rosamond (Eds.), *Handbook of European Union Politics*. London: Sage.
- Manow, P.H., Schäfer, A., & Zorn, H. (2008). Europe's Party-political Centre of Gravity, 1957-2003. *Journal of European Public Policy*, 15, 1, 20-39.
- March, J.G., & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34, 3, 341-78.
- Marks, G., & Steenbergen, M.R. (Eds.) (2004). *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2008). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 39, 1, 1-23.
- McNamara, K. (2004). Economic Governance, Ideas and EMU: What Currency Does Policy Consensus Have Today? *Journal of Common Market Studies*, 44, 4, 803-21.

- Meunier, S. (2003). Trade Policy and Political Legitimacy in the EU. *Comparative European Politics*, 1, 1, 67-90.
- Meunier, S., & McNamara, K. (2007). *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*. Oxford: Oxford University Press.
- Meunier, S., & Nicolaïdis, K. (1999). Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 37, 3, 477-501.
- Milward, A.S. (2000). *The European Rescue of the Nation State* (2nd edition). London: Routledge.
- Mitrany, D. (1943). *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Moravcsik, A. (1991). Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization*, 45, 1, 19-56.
- Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: Routledge.
- Moravcsik, A. (2002). In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40, 4, 603-24.
- Moravcsik, A. (2007). The European Constitutional Settlement. In K. McNamara, & S. Meunier (Eds.), *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*. Oxford: Oxford University Press.
- Moravcsik, A., & Vachudova, M.A. (2003). National Interests, State Power, and EU Enlargement. *East European Politics and Societies*, 17, 1, 42-57.
- Mouffe, C. (2005). *On the Political*. London and New York: Routledge.
- Neyer, J. (2006). The Deliberative Turn in Integration Theory. *Journal of European Public Policy*, 13, 5, 779-791.
- Niemann, A. (1998). The PHARE Programme and the Concept of Spillover: Neofunctionalism in the Making. *Journal of European Public Policy*, 5, 3, 428-46.
- Niemann, A. (2006). *Explaining Decisions in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Niemann, A., & Schmitter, P. (2009). Neofunctionalism. In A. Wiener, & T. Diez (Eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, J.P., Sbragia, A. en Scharpf, F.W. (2000), 'Symposium: Governing in Europe: Effective and Democratic?', *Journal of European Public Policy*, 7, 2, 310-324.
- Orbie, J. (2003). EU Development Policy Integration and the Monterrey Process: A Leading and Benevolent Identity? *European Foreign Affairs Review*, 8, 3, 395-415.
- Orbie, J. (2008). *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Orbie, J., & Tortell, L. (2009). 'The European Union's Global Social Role', Symposium. *Journal of European Social Policy*, 19, 2, 99-116.
- Parrish, R. (2003). The Politics of Sports Regulation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 10, 2, 246-62.
- Peterson, J. (2004). Policy networks. In A. Wiener, & T. Diez (Eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Peterson, J., & Bomberg, E. (2004). *Decision-making in the European Union*. Basingstoke and New York: Palgrave.
- Pierson, P. (1996). The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, 29, 2, 123-63.
- Pilegaard, J. (2009). ... and never the twain shall meet? An Institutional Perspective of EU Trade and Development Policies in the Context of the EPA Negotiations. In G. Faber, & J. Orbie (Eds.), *Beyond Market Access for Economic Development: EU-Africa Relations in Transition*. London and New York: Routledge.

- Pinder, J. (1986). European Community and Nation-state: A Case for a Neo-federalism? *International Affairs*, 62, 1, 41-54.
- Pollack, M. (1997). Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community. *International Organization*, 51, 1, 99-135.
- Pollack, M. (2001). International Relations Theory and European Integration. *Journal of Common Market Studies*, 39, 2, 221-44.
- Puchala, D.J. (1972). Of Blind Men, Elephants and International Integration. *Journal of Common Market Studies*, 10, 3, 267-84.
- Quaglia, L., De Francesco, F., Radaelli, C. & Claudio, M. (2008). 'Committee Governance and Socialization in the European Union', Research agenda section edited by Berthold Rittberger. *Journal of European Public Policy*, 15, 1155-66.
- Risse, T. (2000). 'Let's Argue!': Communicative Action in World Politics. *International Organization*, 54, 1, 1-39.
- Risse, T. (2004). Social Constructivism and European Integration. In A. Wiener, & T. Diez (Eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Risse, T., Engelmann-Martin, D., Knopf, H.-J., & Roscher, K. (1999). To Euro or Not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union. *European Journal of International Relations*, 5, 2, 147-87.
- Robinson, N. (2007). More than a Regulatory State: Bringing Expenditure (back) into EU Research. *Comparative European Politics*, 5, 2, 179-204.
- Rosamond, B. (1999). Discourses of Globalization and the Social Construction of European Identities. *Journal of European Public Policy*, 6, 4, 652-668.
- Rosamond, B. (2007). The Political Sciences of European Integration: Disciplinary History and EU Studies. In K.E. Jørgensen, M. Pollack, & Rosamond (2007), *Handbook on European Union Politics*. London: Sage.
- Rosecrance, R. (1998). The EU: A New Type of International Actor. In J. Zielonka (Ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*. London: Kluwer Law International.
- Ruggie, J.G. (1993). Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations. *International Organization*, 47, 1, 139-74.
- Sadeh, T., & Verdun, A. (2009). Explaining Europe's Monetary Union: A Survey of the Literature. *International Studies Review*, 11, 2, 277-301.
- Sandholtz, W., & Zysman, J. (1989). 1992: Recasting the European Bargain. *World Politics*, 42, 1, 99-128.
- Scharpf, F.W. (1988). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 66, 3, 239-78.
- Scharpf, F.W. (1996). Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In G. Marks, F.W. Scharpf, P.C. Schmitter, & W. Streeck (Eds.), *Governance in the European Union*. London: Sage.
- Scharpf, F.W. (2002). The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. *Journal of Common Market Studies*, 40, 4, 645-69.
- Scharpf, F.W. (2006). The Joint-Decision Trap Revisited. *Journal of Common Market Studies*, 44, 4, 845-864.
- Schimmelfennig, F. (2003). The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the EU. *International Organization*, 55, 1, 47-80.
- Schimmelfennig, F. (2004). Liberal Intergovernmentalism. In A. Wiener, & T. Diez (Eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (Eds.) (2005). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schmidt, S.K. (2001). A Constrained Commission: Informal Practices of Agenda Setting in the Council. In M.D. Aspinwall, & G. Schneider (Eds.), *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. New York: Manchester University Press.

- Schmitter, P. (1996). Some Alternative Futures for the European Polity and their Implications for European Public Policy. In Y. Mény *et al.* (Eds.), *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*. London and New York: Routledge.
- Schmitter, P. (2000). *How to Democratize the European Union ... And Why Bother?* Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Schmitter, P. (2004). Neo-neofunctionalism. In A. Wiener, & T. Diez (Eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Söderbaum, F. and Shaw, T. (eds) (2003) *Theories of New Regionalism*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tans, O., Zoethout, C., & Peters, J. (Eds.) (2007). *National Parliaments and European Democracy, A Bottom-Up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishing.
- Tranholm-Mikkelsen, J. (1991). Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the European Community. *Millennium: Journal of International Studies*, 20, 1, 1-22.
- Treschel, A. (2005). How to Federalize the European Union ... and why Bother. *Journal of European Public Policy*, 12, 3, 401-18.
- Tsebelis, G. (1994). The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. *American Political Science Review*, 88, 1, 129-42.
- Van Apeldoorn, B. (2002). *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. London: Routledge.
- Van Apeldoorn, B., Overbeek, H., & Ryner, M. (2003). Theories of European Integration: A Critique. In A. Cafruny, & M. Ryner (Eds.), *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Van Langenhove, L. (2009). De proliferatie van regionale integratie en het unieke karakter van de EU als wetenschappelijk probleem. *Res Publica*, 51, 2, 217-36.
- Verdun, A. (1999). The Role of the Delors Committee in the Creation of EMU: An Epistemic Community? *Journal of European Public Policy*, 6, 2, 308-28.
- Verhofstadt, G. (2005). *De Verenigde Staten van Europa: Manifest voor een nieuw Europa*. Antwerpen: Houtekiet.
- Vos, H. (2006). *Besluitvorming in de Europese Unie: Een survival kit*. Leuven en Voorburg: Acco.
- Vos, H. (Ed.) (2008). *De impact van de Europese Unie Beleidsterreinen, strijdpunten en uitdagingen*. Leuven en Voorburg: Acco.
- Vos, H., & Baillieul, E. (2004). Een scharnierperiode voor Europa? In: C. Devos, & H. Gaus (Eds.), *Schijn of scharnier? Politieke trendbreuken in de jaren '90* (pp. 193-226). Gent: Academia Press.
- Vos, H. en Heirbaut, R. (2008), *Hoe Europa ons leven beïnvloedt*, Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Walby, S. (1999). The New Regulatory State: The Social powers of the European Union. *British Journal of Sociology*, 50, 1, 118-40.
- Weiler, J.H. (1982). The Community System: The Dual Character of Supranationalism. In *Yearbook of European Law 1982*. Oxford: Clarendon Press.
- Weiler, J. (1995). Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos, and the German Maastricht Decision. *European Law Journal*, 1, 219-58.
- Wincott, D. (1996). The Court of Justice and the European Policy Process. In J. Richardson (Ed.), *European Union: Power and Policy*. London: Routledge.
- Zielonka, J. (2006). *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press.













Gedrukt bij Acco, Leuven