

De Europese lobby's en de Europese instellingen

door Peter BURSENS

NFWO-aspirant (P.-H. Spaak), Departement Politieke en Sociale Wetenschappen, Universitaire Instelling Antwerpen (UIA).

Inleiding

Sinds het einde van de jaren 80 werden er eerst in het Europees Parlement en later ook in de Commissie initiatieven genomen om de sector van de belangenbehartiging te rationaliseren en transparanter te maken. Dit artikel zoekt naar het antwoord op de vragen waarom beide instellingen de lobby-sector willen rationaliseren en waarom de voorstellen juist in die periode gedaan werden.

Belangengroepen hebben zich al van bij de aanvang van het integratieproces op de Europese instellingen gericht. De verklaring daarvoor is zeer eenvoudig. Zij hebben tot doel om de belangen van een specifieke groep te verdedigen bij die overheden die bevoegd zijn om beslissingen te nemen op de domeinen waarop de belangen van die specifieke groep zich situeren. Zolang al deze bevoegdheden behoren tot het niveau van de natie-staten, hebben belangengroepen uiteraard enkel behoefte aan nationale kanalen en gesprekspartners. Overdracht van bevoegdheden naar een supra- of internationaal niveau noopt belangengroepen echter tot een aanpassing van hun activiteiten. Europese integratie heeft dan ook niet alleen gevolgen gehad voor de nationale overheden, maar eveneens voor de nationale belangengroepen. Inherent aan het Europese integratieproces is immers een verschuiving van bevoegdheden, weg van de nationale overheden in de richting van de nieuwe Europese instellingen, waardoor belangengroepen verplicht worden om hun strategieën en kanalen aan te passen. De Europese instellingen zijn dus al tientallen jaren het doelwit van belangengroepen. Het is echter interessant om te onderzoeken waarom Commissie en Europees Parlement juist in het begin van de jaren 90 regelgeving wensten uit te werken en welke concrete invulling zij aan die reglementering wensten te geven.

Om de eerste vraag te beantwoorden wordt een overzicht gegeven van het aantal belangengroepen dat zich de voorbije 40 jaar in Brussel is komen vestigen, en wordt een classificatie voorgesteld. Het antwoord op de tweede vraag wordt ingeleid door een stand van zaken te geven op het gebied van de reglementering van de belangengroepen.

Eén terminologische beschouwing dient vooraf meegegeven te worden. Er wordt in dit artikel vaak gesproken over lobby-groepen. De term lobbyen dekt echter vele ladingen en verdient daarom enige toelichting. Lobbyen als eng begrip duidt in principe op slechts één bepaalde vorm van belangenbehartiging, nl. op de informele contacten tussen lobbyist en besluitvormer waarbij de eerste de laatste tracht te overtuigen om de wetgeving aan te passen opdat die gunstiger zou zijn voor de groep die de lobbyist vertegenwoordigt. Het duidt met andere woorden op de Amerikaanse vorm van belangenbehartiging. Lobby is trouwens een van oorsprong Angelsaksisch begrip dat verwijst naar de wandelgan-

gen van het Parlement waarin vertegenwoordigers van allerlei maatschappelijke en economische belangen de kans krijgen om de vertegenwoordigers des volks te overtuigen om op deze of gene manier te stemmen over één of ander voorstel. In Brussel, bij de Europese instellingen wordt aan lobbyen een zeer brede betekenis gegeven. Een lobby-groep is dan om het eender welke organisatie of entiteit die de Europese besluitvorming tracht te beïnvloeden, los van de manier waarop dat zij deze activiteit uitoefent¹. Wij hanteren het begrip in de tweede betekenis. Er wordt met andere woorden in dit artikel geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende technieken van belangenbehartiging, maar enkel gekeken naar het aantal en de soort van belangengroepen enerzijds en de gevolgen van het bestaan van belangengroepen voor de overheden en het besluitvormingsproces anderzijds.

1. Evolutie van het aantal lobby-groepen

Het aantal Europese lobby-groepen is sinds de ondertekening van de EGKS- en EEG-verdragen steeds in stijgende lijn gegaan. Wel is er een duidelijke breuklijn waar te nemen in het jaar waarin de Europese Eenheidsakte door de Raad goedgekeurd werd. Voor 1987 werd er op Europees niveau vooral gelobbyd door vertegenwoordigers van nationale organisaties en het belangrijkste doelwit was daarbij de Raad van Ministers². De Raad was in die periode immers het orgaan met veruit de meeste politieke macht. Pas met de Europese Eenheidsakte werden grondige institutionele hervormingen doorgevoerd die de rol van de andere instellingen ten aanzien van de Raad versterkten en werden nieuwe beleidsdomeinen aan het Europese niveau toegevoegd. Verder zal betoogd worden dat dit de belangrijkste oorzaak is geweest van de explosie aan belangengroepen en daarvoor ook van de stijgende vraag naar regelgeving.

1.1. Tot aan de Eenheidsakte

Om de evolutie te beschrijven van het aantal Europese lobby-groepen moeten we terug gaan tot vlak na de Tweede Wereldoorlog. Reeds voor de ondertekening van de Europese Verdragen werden 13 *groupes communautaires* geïdentificeerd³. Dit waren een soort van embryonale belangengroepen die gekenmerkt werden door een heel losse structuur en die als enig doel hadden een informatiebrug te vormen tussen de economische sectoren enerzijds en de Europese overheden die het Marshall Plan begeleidden en de OEES (later OESO) anderzijds. Deze eerste Europese belangengroepen werden trouwens in hun organisatie indirect gestimuleerd door het bestaan van het Marshall-Plan en de OEES. De Amerikaanse fondsen konden immers het meest optimaal aangewend konden worden op Europees niveau. Hierdoor ontstond samenwerking tussen de Europese overheden die op haar beurt beantwoord werd door samenwerking tussen de private economische actoren uit de betrokken landen. Deze laatsten hoopten door krachtenbundeling meer Amerikaanse steun naar hun respectievelijke sectoren

1 Dit artikel kadert in een veel ruimer onderzoek naar de belangenbehartiging bij de Europese Instellingen. Daarin wordt uiteraard wel aandacht besteed aan de aard van de relaties tussen belangengroepen en besluitvormers.

2 ANDERSEN, S.S., ELIASSEN, K.A., 'European Community Lobbying', in *European Journal of Political Research*, 20, (2), 1991, p. 173-174.

3 SIDJANSKI, D., 'Pressure Groups and the European Community', in: *Government and Opposition*, 2, (4), 1967, p. 398-400.

toe te trekken. De VS maakten van Europese samenwerking trouwens een voorwaarde voor de levering van hulp in het kader van het Marshall Plan. De Verenigde Staten waren in die jaren dan ook een vurig voorstander van Europese samenwerking en mogelijk overtuigd van de positieve wisselwerking tussen integratie en de vorming van Europese elites, zowel overheden als belangengroepen. De VS hoopten waarschijnlijk dat de eis tot samenwerking zou uitmonden in grensoverschrijdende samenwerking van economische belangen die dan op hun beurt weer de integratie zouden bevorderen ⁴.

Tijdens de beginjaren van de EGKS kwamen er een tiental Europese lobbygroepen bij. Het ging dan in de eerste plaats om sectoren wier belangen gesitueerd waren in de overgehevelde beleidsdomeinen. Deze lobbygroepen kunnen al beter als belangengroepen geïdentificeerd worden in de zin dat zij expliciet als doel hadden om de besluitvorming te beïnvloeden. Vanaf de ondertekening van het Verdrag van Rome in 1957 volgden de oprichtingen elkaar snel op. Alle economische belangen werden stilaan actief op het Europese niveau. Daarbij waren in 1958 ook reeds UNICE en COPA, respectievelijk de overkoepelende Werkgevers- en Landbouworganisatie die nu nog bestaan en als zeer machtige groepen beschouwd worden. Andere sectoren verenigden zich enkele jaren later wanneer de effecten van de EEG zich begonnen te laten voelen in het economische leven. Reeds in die periode was de Commissie zeer actief in het stimuleren en steunen van een aantal Europese lobbygroepen ⁵. Zo stond zij in die eerste jaren mee aan de wieg van de voorloper van de BEUC (de Europese Consumentenvereniging) ⁶. De Commissie hoopte op die manier de loyaliteit van die groepen naar zich toe te trekken en bondgenootschappen te smeden tegen de inter-gouvernementele en nationale componenten van de EEG-structuur.

In 1964 telde de Gemeenschap reeds 241 Europese belangengroepen. Maar dan is het plots gedaan met de gestage groei. Eén verklaring zou kunnen zijn dat de crisisjaren van de integratie ('Eurosclerosis') en het daaruit voortvloeiende Akkoord van Luxemburg, waardoor de inter-gouvernementele component, en dus de lidstaten, aan relatieve macht wonnen, de noodzaak tot organisatie op Europees niveau verkleinden. Een alternatieve verklaring wordt gegeven door Sidjanski. Hij stelt dat de vorming van Europese groepen in de jaren 60 een saturatiepunt bereikte, dat m.a.w. reeds alle essentiële beroepsactiviteiten in een Europees verband verenigd waren ⁷.

In 1970 telde Sidjanski 308 Europese groepen, en in 1975 al 346, waarvan meer dan de helft de industrie vertegenwoordigden en slechts zeer weinig publieke belangen (zoals consumenten) ⁸ dienden. Op het einde van de jaren 70 veranderde de quasi stagnatie opnieuw in een lichte aangroei. Het ging vooral om meer

⁴ Deze gedachtengang is één van de basisideeën van de neo-functionalistische integratietheorie.

⁵ SIDJANSKI, D., 'Pressure Groups and the European Community', in: *Government and Opposition*, 2, (4), 1967, p. 398-400.

⁶ De BEUC werd opgericht in 1962 maar kende tot in 1973 een rotatie van het secretariaat. *Sensu strictu* kan de BEUC pas een Europese lobby genoemd worden vanaf 1973 toen een permanent kantoor in Brussel werd geopend.

⁷ SIDJANSKI, D., 'Les groupes de pression dans la Communauté Européenne', in: *Il Politico*, 47, (3), 1982, p. 544.

⁸ SIDJANSKI, D., AYBERK, U., 'Bilan des groupes et du processus de décision dans la communauté des six', in *Res Publica*, 16, (1), 1967, p. 38-39 en SIDJANSKI, D., 'Les groupes de pression dans la Communauté Européenne', in: *Il Politico*, 47, (3), 1982 p. 544.

gespecialiseerde organisaties die vaak geen nationale federaties als lid hadden maar rechtstreeks met individuele bedrijven werkten. Disputen binnen de sectoren en de proliferatie van KMO's die zich niet thuis voelden binnen de grote organisaties, hebben de oprichting van deze nieuwe organisaties gestimuleerd.

'De ce fait, plusieurs groupes ont renoncé à l'approche concertée au sein d'une grande confédération et ont opté pour une stratégie plus individualisée et spécialisée à leur intérêt professionnel' 9.

Deze nieuwe Europese lobby-groepen werden ook indirect gestimuleerd door de Commissie. Dat is vreemd, aangezien in tegenstelling tot wat de Commissie altijd als criteria voorop had gesteld, nl. representativiteit en autonomie, deze organisaties slechts aan de tweede voorwaarde voldeden. De groeiende complexiteit van het beleid en de daardoor groeiende nood aan gedetailleerde informatie deed de Commissie afstappen van haar dubbel criterium. Doordat de Commissie ook anderen als gesprekspartner aanvaardde, werd ook de oprichting van nog meer gespecialiseerde groepen extra aangemoedigd 10.

De proliferatie van het aantal Europese belangengroepen ging van dan af in snel tempo verder. In 1980 waren er 439 officieel door de Commissie erkende *Eurogroups* 11. Een onderzoek uit '85-'86 tenslotte wees uit dat er vlak vóór de Eenheidsakte 659 belangengroepen een vertegenwoordiging hadden in Brussel 12.

1.2. De Eenheidsakte

De Eenheidsakte bracht aanzienlijke institutionele wijzigingen aan: er werd een begin gemaakt met de verwezenlijking van de Interne Markt, het aantal Europese bevoegdheden werd uitgebreid, er werd een nieuwe procedure ingesteld (de samenwerkingsprocedure) en ten aanzien van de wetgeving met betrekking tot de Interne Markt werd binnen de Raad meerderheidsbesluitvorming ingevoerd. Dit alles verzwakte de positie van de Raad ten aanzien van de supranationale componenten, waardoor deze laatste instellingen interessantere doelwitten werden voor belangengroepen. De uitbreiding van bevoegdheden zorgde bovendien voor veel meer actoren wier belangen nu door Europese wetgeving konden geraakt worden. Dit had tot gevolg dat de Europese instellingen van dan af benaderd werden door een bont gezelschap van actoren: individuele bedrijven, regio's, steden, nationale en Europese organisaties en een hele reeks van professionele lobbyisten zoals juridische adviseurs en *public relations consultants* 13.

9 SIDJANSKI, D., AYBERK, U., 'Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaires', in: *Revue d'intégration européenne*, 10, (2-3), 1987, p. 175.

10 *ibidem*, p. 178-179.

11 MAZEY, S., RICHARDSON, J.J., 'Transference of Power, Decision Rules and Rules of the Game' in: MAZEY, S., RICHARDSON, J.J., *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, New York, 1993, p. 3-5.

12 MORRIS, B., BOEHM, K., VILCINSKAS, M., *The European Community: A Practical Directory and Guide for Business, Industry and Trade*, London, Macmillan, 1986.

13 Op de soorten van belangengroepen wordt in de volgende paragraaf meer uitgebreid ingegaan.

1.3. Na de Eenheidsakte

De ondertekening van de Eenheidsakte was derhalve de start van een exponentiële aangroei van lobby-groepen. Petite bespeurde vooral een proliferatie van het aantal soorten groepen dat zich op het Europese niveau aandienende. Hij merkte op dat naast het lobbywerk van Europese federaties meer en meer een parallelle Europese lobby-activiteit ontwikkeld werd door nationale federaties. Hij wijt dit aan de toegenomen moeilijkheid voor de Europese federaties om alle leden achter een gezamenlijk standpunt te scharen. Door de grote interne verschillen en onenigheden waren de Europese federaties vaak enkel maar in staat om met hun *position papers* de kleinste gemene deler te verwoorden, en dus slechts vage en weinig systematische informatie aan de besluitvormers aan te bieden. Aangezien dit geenszins een effectieve werkwijze was, werd er meer en meer vrijheid gegeven aan de leden om ook zelf de Europese instellingen te beïnvloeden. Petite zag ook de opkomst van wat hij het Amerikaanse lobbyisme noemde. Hiermee bedoelde hij het lobbyen via gespecialiseerde firma's zoals advocatenkantoren, *public relations consultants* en andere *consultancy agencies*. Ten slotte heeft de invoering van de Interne Markt een heel aantal grote - ook niet-Europese - bedrijven gestimuleerd om naast hun vertegenwoordiging, via soms meerdere organisaties, ook een eigen kantoor in Brussel te vestigen ¹⁴.

Naarmate de voltooiing van de Interne Markt naderde, werd de explosieve groei van het aantal belangengroepen steeds duidelijker. Er zijn sinds 1992 geen officiële tellingen meer geweest maar diverse bronnen, waaronder de Commissie zelf, schatten al enkele jaren het aantal lobby's op zo'n 3000 en het aantal tewerkgestelden in de sector op zo'n 10.000 ¹⁵. Het belang van het aantal lobbyisten kan nog geïllustreerd worden door de oprichting in 1993 van het *Institut européen des affaires publiques et du lobbying* in Brussel, een privé-instelling die eender wie de knepen van het lobbyvak wil aanleren, en ondertussen al aan een vierde cyclus colleges toe is ¹⁶.

1.4. Evaluatie

Belangengroepen kunnen maar effectief zijn wanneer zij de juiste doelwitten uitkiezen. Vandaar dat het aantal Europees gestructureerde belangengroepen gerelateerd is aan het aantal Europese bevoegdheden. De vraag is natuurlijk in welke richting het verband gaat. De meeste auteurs stellen dat het Europese niveau een doelwit voor belangengroepen geworden is omdat het bindende en verplichtende beslissingen kan nemen en bovendien rechtstreeks groepen en individuen kan raken zonder dat de lidstaten moeten ingeschakeld worden:

The more important, immediate and autonomous the powers, the more probable it is that the groups will try to organise themselves at the level of these powers ¹⁷.

Het bestaan van Europese groepen in bepaalde beleidsdomeinen kan in deze visie beschouwd worden als een indicator van de reële bevoegdheden van de Eu-

14 PETITE, M., 'Les lobbies européens', in: *Pouvoirs*, 48, 1989, p. 95-98.

15 Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen Nr. C 63 van 5 maart 1993, p. 2.

16 Le Vif / L'Express, 18 november 1994.

17 SIDJANSKI, D., 'Pressure Groups and the European Community', in: *Government and Opposition*, 2, (4), 1967, p. 402.

ropese instellingen in die domeinen. Dit wordt geïllustreerd door de groepen die zich in het begin van de jaren 50 verenigden. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) stimuleerde toen indirect organisaties uit haar sector om een Europese koepel op te richten. Voorbeelden zijn de *Federatie van IJzer en Staal Arbeiders (FEDEREL)* en het *Verbindingscomité van de Europese Metallurgische Industrieën*. Van andere economische koepelorganisaties was vóór het Verdrag van Rome weinig spoor te bekennen. Een ander voorbeeld is de Stresa Conferentie van juli 1958, waarop de basis gelegd werd voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EEG, en de oprichting van *COPA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles)* in oktober van datzelfde jaar. Omgekeerd geldt deze logica ook. Bij het ontstaan van de EVA (Europese Vrijhandelsassociatie) begrepen de nationale groepen van de betrokken landen dat de EVA beperkt bleef tot een inter-gouvernementeel samenwerkingsverband zodat er zich geen transnationale groepen op het niveau van de EVA vormden¹⁸.

Beate Kohler-Koch draait het verband om. Zij beweert dat de veronderstelling dat de ontwikkeling van Euro-groepen parallel loopt met de stijging van de Europese bevoegdheden, geen empirische toetsing doorstaat¹⁹. Het anticiperen op de verruiming van de bevoegdheden, eerder dan een antwoord op de daadwerkelijke verruiming heeft de proliferatie van Euro-groepen volgens haar veroorzaakt. Zij ziet een bevestiging van deze these in het feit dat eens de Europese bevoegdheden uitgebreid waren, de Euro-groepen onder toenemende controle van de nationale federaties en leden kwamen te staan.

Welke richting het verband uitgaat is echter van ondergeschikt belang. Of het nu om een anticipatie dan wel om een antwoord gaat, in beide gevallen wordt er geanticipeerd op of een antwoord gegeven aan de inhoud en de kenmerken van de Europese besluitvorming. Ook Beate Kohler-Koch relateert de richting van het verband. Op de vraag of belangengroepen een stimulerende rol ten aanzien van de integratie hebben gespeeld, poneert zij zelfs de stelling dat het niveau van de Europese lobby-activiteit geen indicator is om steun aan de integratie te meten en dat de stijging van het aantal lobby-activiteiten eerder een antwoord is op integratiestappen dan wel een voorloper erop²⁰.

Deze twee schijnbaar tegengestelde stellingen van dezelfde auteur kunnen enkel verzoend worden indien het begrip integratie opgedeeld wordt in twee momenten: de politieke beslissing om tot integratie over te gaan en het voeren van een beleid op het geïntegreerde niveau. De vorming van Europese belangengroepen ligt dan tussen de twee momenten in. Belangengroepen reageren zo enerzijds op de politieke beslissing en anticiperen anderzijds op de daadwerkelijke uitvoering van die beslissing.

Hoe dan ook, er bestaat een correlatie tussen de oprichting van Euro-groepen en de bevoegdheden van de Europese instellingen. Deze samenhang kan ook verklaren waarom niet alle sectoren een gelijke ontwikkeling gekend hebben. Enkele voorbeelden illustreren dit. Terwijl de industrie en de werkgevers reeds sinds de jaren 60 zowel op overkoepelend als op gespecialiseerd niveau Europese organisaties telden, is het *CES (Confédération européenne des Syndicats)* pas in

18 *ibidem*, p. 400.

19 KOHLER-KOCH, B., 'Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union', in: *Government and Opposition*, 29, (2), 1994, p. 171-172.

20 KOHLER-KOCH, B., *Changing Patterns of Organized Interests in the EC: Driving Forces, Co-evolution or New Type of Governance?*, Paper voor het XVIde IPSA Congres, Berlijn, 21-25 augustus 1994.

1973 opgericht en waren er lange tijd maar weinig Europese gespecialiseerde werknemersorganisaties. Een evenwicht in het aantal is nog steeds niet bereikt, maar zowel werknemers als werkgevers zijn nu wel erkende partners in het ontluikende Europees sociaal beleid. Deze evolutie is mee veroorzaakt doordat alle belangrijke *issues* voor de vakbonden zich lange tijd afspeelden op nationaal of intergouvernementeel niveau.

Ook Europese publieke belangengroepen (*Mouvements d'Intérêt Publique*) zijn later dan de professionele groepen ontstaan. Zo is COFACE (*Confédération des Organisations Familiales de la Communauté Européenne*) in 1969 opgericht en het EEB (*European Environmental Bureau*) in 1974. Opnieuw kan de verklaring voor een deel gevonden worden bij de bevoegdheidsdomeinen van de Europese Gemeenschap, concreet in dit geval bij het feit dat de EEG lang een uitsluitend economische activiteit ontwikkelde.

Het verband tussen Europese bevoegdheden en de proliferatie van Europese belangengroepen wordt nog duidelijker wanneer de relatieve machtspositie van de supranationale componenten (Commissie en Europees Parlement) ten aanzien van de inter-gouvernementele Raad onderzocht wordt. De ondertekening van de Eenheidsakte illustreert dit.

Vóór de Eenheidsakte was de invloed van het Europees Parlement, in het kader van de raadplegingsprocedure, beperkt tot een eenmalig niet-bindend advies. Met de samenwerkingsprocedure werd een tweede lezing ingevoerd die aan het Parlement de mogelijkheid bood het Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad te beoordelen en door het aannemen van amendementen het de Raad moeilijker te maken de voorstellen van de Commissie te verwerpen. Ook de relatieve machtspositie van de Raad verminderde. Tot aan de Eenheidsakte werden door het Akkoord van Luxemburg een groot aantal besluiten in de Raad met unanimité genomen. Het volstond derhalve voor belangengroepen om, in het geval van negatieve lobbying, één lidstaat te overtuigen om een bepaalde beslissing te blokkeren²¹. Deze machtspositie van de Raad werd, onder andere met betrekking tot Interne Markt-wetgeving, beknot door de gekwalificeerde meerderheid in te voeren. Al deze zaken wijzigden de relatieve machtsverhoudingen in het voordeel van de supranationale organen, zodat de belangengroepen meer en meer verplicht worden om naast de nationale regeringen ook de Commissie en het Parlement als doelwit uit te kiezen.

De bevoegdheden van de verschillende organen zijn echter niet de enige motivatie die sectoren aanzetten tot het oprichten van Europese koepelorganisaties. De tweede motivatie komt vanuit de houding van de Commissie. Deze heeft vaak zelf de creatie van Europese groepen gestimuleerd door te weigeren nationale groepen als eerste gesprekspartner te erkennen. Ze doet dat nu trouwens nog steeds. De Commissie hanteert deze strategie omdat zij niet wenst tussen te komen in de standpuntbepaling binnen de Europese groepen. Op die manier laat zij de onderhandelingen tussen nationale entiteiten over aan de groepen en profileert zij zich als Europees gegeven, verheven boven het gekibbel tussen verschillende nationaliteiten. Bovendien heeft de Commissie de Europese groepen nodig om technische informatie te vergaren en gebruikt zij hen als een netwerk van informatie-verstrekkers over haar eigen activiteiten. Hierdoor worden coalities

21 Onder negatieve lobbying wordt verstaan dat belangengroepen pogingen ondernemen om wetgeving te verhinderen of uit te stellen. Bij positieve lobbying wordt getracht om de wetgeving aan te passen overeenkomstig de eigen belangen.

gecreëerd waarvan de Commissie gebruik kan maken om (o.a. via de nationale leden van de Europese groepen) de lidstaten onder druk te zetten ²².

Ten slotte is door het comitologiebesluit van 1987 de uitvoerende bevoegdheid van de Commissie en daardoor ook onrechtstreeks de rol van Europese groepen toegenomen. Immers, door ook tijdens de implementatiefase de supranationale Commissie in te schakelen, werd voor de belangengroepen een extra beweegreden in het leven geroepen om zich op het Europese niveau te organiseren. Ook het publiceren van Witboeken en memoranda deed de discussie tussen Commissie en belangengroepen aanwakkeren ²³.

2. Soorten belangengroepen

Het geheel van belangengroepen in de Europese Unie biedt een onoverzichtelijke aanblik. Dit wordt niet zozeer veroorzaakt door het grote aantal dan wel door de vele verschillende soorten van actoren. Een classificatie maken is dan ook niet eenvoudig. Er zijn meerdere ingangen mogelijk, waarvan sommige inherent zijn aan het Europese niveau: op basis van het soort van belang, het niveau van organisatie, de interne organisatiekenmerken, het aantal leden, het budget, Europese versus niet-Europese actoren, private versus publieke actoren, vertegenwoordigingen van belanghebbende actoren versus ingehuurd lobbyisten, permanente versus ad hoc organisaties en een heel aantal onderverdelingen binnen de economische sectoren. De voorgestelde classificatie zal niet alle criteria aanwenden omdat sommige veel te ver zouden leiden en het uiteindelijke doel van overzichtelijkheid meer zouden belemmeren dan bevorderen. Wij stellen een boomstructuur voor die achtereenvolgens verschillende criteria aanwendt.

2.1. *professionele lobbyisten versus belanghebbende actoren*

De eerste vertakking maakt een onderscheid tussen actoren die zelf met eigen personeel hun belangen behartigen enerzijds en professionele lobbyisten anderzijds.

2.1.1. Professionele lobbyisten zijn personen die niet exclusief voor een bepaalde belanghebbende actor werken maar die integendeel op tijdelijke basis ingehuurd kunnen worden door eender welke actor. Deze mensen zijn specialisten in Europees en administratief recht of bekwaam in public relations en communicatie technieken. Het maakt hen weinig uit wie de opdrachtgever is of welk belang behartigd wordt. Zo kunnen achtereenvolgend of zelfs gelijktijdig pure economische en meer publieke belangen bij de Europese instellingen opgevolgd en aangekaart worden.

Binnen de groep van professionele lobbyisten wordt soms een onderverdeling gemaakt. Ten eerste zijn er de **management consultants**, die naast het geven van beheersadvies en het uitvoeren van audits ook de belangen van hun cliënten bij diverse overheden vertegenwoordigen. Onder hen bevinden zich grote namen als *Arthur Andersen & Co*, *Coopers & Lybrand Europe* en *Ernst & Young EC Office*. Ten tweede is er de groep van **political consultants** die zich, in de Europese context, meer exclusief bezig houden met het opvolgen van het Euro-

22 SIDJANSKI, D., 'Pressure Groups and the European Community', in: *Government and Opposition*, 2, (4), 1967, p. 402-403.

23 PETITE, M., 'Les lobbies européens', in: *Pouvoirs*, 48, 1989, p. 102.

pese beleid en met politieke contacten met Europese besluitvormers ten behoeve van hun cliënten. Ten derde zijn er de **public relations consultants** die de externe relaties van hun cliënten, en dus ook met besluitvormers, verzorgen. Tenslotte zijn er de **advocatenkantoren** die naast hun juridische taken ook politieke contacten verzorgen. Het onderscheid is echter zeer vaag. Of ze nu exclusief, hoofdzakelijk of slechts sporadisch lobbywerk doen, is niet zo relevant. Belangrijk is dat zij de belangen van derden behartigen.

De Angelsaksische namen van bovengenoemde actoren verraden de Amerikaanse oorsprong van vele onder hen: een groot aantal in Brussel gevestigde *consultancy bureaus* is dan ook een afdeling van een Amerikaans kantoor. De mate waarin in de Europese Unie gebruik gemaakt wordt van dergelijke professionele bureaus kan daarom een graadmeter zijn voor de mate waarin het Amerikaans systeem van belangenbehartiging in Brussel is doorgedrongen.

2.1.2. De tweede tak van de eerste splitsing bevat actoren die met eigen personeel, al dan niet via een permanente vertegenwoordiging, hun eigen belangen behartigen bij de Europese instellingen. Deze tak behoeft verdere uitwerking en vormt daarom het startpunt van een tweede vertakking.

2.2. *verschillende soorten belangen*

Het tweede criterium dat aangewend wordt, is een onderverdeling op basis van het soort van belangen. Drie categorieën kunnen onderscheiden worden: sociaal-economische belangengroepen, promotiegroepen en territoriale belangengroepen.

2.2.1. De sociaal-economische belangengroepen vormen de grootste categorie. Er resulteren vele verschillende soorten belangen onder: industriële werkgevers en producenten, de dienstensector, de landbouwsector, de handelssector, werknemersorganisaties uit alle vorige categorieën, en allerhande beroepssectoren waaronder de vrije beroepen.

Binnen deze economische sectoren kunnen opnieuw op basis van meerdere criteria vertakkingen groeien die naast elkaar kunnen bestaan. Ze gelden bovendien niet voor alle sectoren, en voor degenen waarvoor ze gelden, ook niet in gelijke mate. Enkel het criterium organisatieniveau wordt hier weerhouden en verder uitgewerkt. Waarom bijvoorbeeld het criterium private versus publieke belangen niet wordt weerhouden, wordt verder beargumenteerd.

Het onderscheidingscriterium **organisatieniveau** geldt vooral voor de belangrijke categorieën van werkgevers en producenten en in mindere mate voor andere sectoren. Het laagste organisatieniveau is de individuele actor. Dit niveau is alleen van toepassing op de producenten omdat enkel zij soms voldoende groot zijn om zelf op het Europese niveau actief te zijn. Deze individuele actoren kunnen zich verenigen in nationale organisaties die meestal de vorm aannemen van federaties. Op hun beurt zijn die nationale organisaties dan weer verenigd in Europese organisaties. Een bijkomend criterium is hier het onderscheid tussen sectorale en transsectorale organisaties, waarbij binnen de eerste categorie vaak nog eens onderverdelingen (subsectoren) voorkomen. Bovendien zijn heel wat van deze actoren via rechtstreeks of onrechtstreeks lidmaatschap of andere banden met elkaar verbonden.

Een voorbeeld uit de werkgeverssector maakt één en ander duidelijk. Het individuele niveau herbergt afzonderlijke grote nationale firma's en multinationals zoals Solvay en BASF. Zo heeft de vestiging van BASF in Brussel een afdeling

die alle relevante Europese wetgeving opvolgt en politieke contacten onderhoudt.

Laat ons eerst het niveau van de lidstaten bekijken. Solvay en BASF zijn chemische bedrijven en dus lid van de respectievelijke nationale Chemiefederaties: Solvay in België van FECHÉMIE, de *Federatie van de Belgische Chemische Industrie*, BASF in Duitsland van het *Verband der Chemischen Industrie* en van de *Arbeitsring der Arbeitgeberverbände der Deutschen Chemischen Industrie*. Maar aangezien BASF een multinational is met een vestiging in Antwerpen, is BASF-België ook lid van FECHÉMIE. Het wordt nog complexer wanneer men bedenkt dat grote chemische bedrijven verschillende soorten producten maken. Zo maakt BASF onder andere pesticiden voor de landbouw. Daarom is het, naast lid van andere gespecialiseerde organisaties, in Duitsland ook lid van het *Industrieverband Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel* en in België van Phytophar, *Association Belge de l'Industrie des Produits Phytosanitaires*²⁴. Naast de sector-gebonden organisaties bestaan er echter ook overkoepelende nationale transsectorale organisaties. In België het VBO, *het Verbond van Belgische Ondernemingen* (en de gefederaliseerde organisaties) en in Duitsland het BDI, het *Bundesverband der Deutschen Industrie*. Vaak zijn bedrijven niet rechtstreeks lid van deze organisaties, maar slechts via hun sectorale verenigingen. Het gegeven van multiple lidmaatschappen vinden we ook hier weer terug.

Dezelfde organisatiologica kenmerkt het Europese niveau. Opnieuw behoren zowel rechtstreekse als onrechtstreekse lidmaatschappen tot de mogelijkheden, evenals één of andere vorm van geaffilieerd lidmaatschap. Rechtstreeks lidmaatschap is vaak het geval bij zeer gespecialiseerde groepen en tijdelijke coalities die over sectorale grenzen heen leden hebben. Laat ons hetzelfde voorbeeld aanhouden. Op subsectoraal vlak (de landbouwpesticiden) bestaat de GEFAP, *European Grouping of National Associations of Pesticide*, die de nationale organisaties als lid heeft, en op sectoraal vlak (de chemische industrie) is er CEFIC, *European Council of Chemical Industry Federations*, die opnieuw nationale federaties onder haar leden telt. Op transsectoraal vlak zijn de producenten en werkgevers verenigd in UNICE, *Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe*.

Andere economische sectoren zijn op een gelijkaardige manier gestructureerd. Verder moet de aandacht gevestigd worden op een aantal economische actoren die buiten deze organisatiologica vallen maar die wel een belangrijke plaats innemen op het Europese toneel. Vooreerst zijn er de Kamers van Koophandel, zowel de nationale kamers uit lidstaten als uit niet-lidstaten. Onder hen ook de Amerikaanse Kamer van Koophandel in Europa, AMCHAM. Daarnaast is er ook nog de European Round Table, die de voornaamste bedrijfsleiders uit Europa verenigt.

Een ander mogelijk onderscheidingscriterium is de breuklijn tussen *private en publieke* economische actoren. Aangezien echter de private actoren een onevenwichtig groot deel uitmaken van de economische sector, is het niet zinvol om een dergelijke tweedeling als criterium te weerhouden. Dat zou het orde scheppen in de chaos niet ten goede komen, temeer daar ook andere categorieën, die verder behandeld worden, uitsluitend tot de publieke sector behoren. Om de complexiteit te benadrukken is het wel interessant om aan te stippen dat er bijvoorbeeld een aparte organisatie van Europese overheidsbedrijven bestaat,

²⁴ Deze zeer gespecialiseerde nationale organisaties spelen echter maar een kleine rol op het Europese niveau.

nl. CEEP, *Centre Européen des Entreprises à Participation Publique*. Ook vakbonden kennen, vooral op nationaal niveau, centrales die specifiek de belangen van overheidspersoneel verdedigen.

2.2.2. Een tweede groep wordt gevormd door de **promotiegroepen**. Deze actoren verdedigen geen economisch belang en beperken hun achterban dus niet tot een bepaalde economische groep, maar komen integendeel op voor zaken die brede segmenten van de samenleving aanspreken. Sommigen opteren om een vaag onderscheid te maken tussen *public interest groups*, die zaken behartigen die een groot deel van de samenleving aanbelangen en *promotiegroepen strictu sensu* die specifieke culturele, religieuze, politieke of andere ideeën verdedigen. Naar onze mening is dit onderscheid echter te vaag. Wij verkiezen om beide categorieën onder de noemer promotiegroepen te plaatsen. We onderscheiden wel verschillende types.

In de eerste plaats gaat het om wat soms *nieuwe sociale bewegingen* genoemd worden, die uiting krijgen in niet-gouvernementele organisaties. Typevoorbeelden zijn mensenrechten-, milieu-, derde wereld- en vredesbewegingen.

Ten tweede gaat het om *groepen die de hele samenleving raken* zoals consumenten-verenigingen (o.a. BEUC - *European Bureau of Consumers Unions*) en de Europese burgerbeweging (ECAS - *European Citizen Action Service*). We noemen deze categorie brede public interest groepen.

Een derde type wordt gevormd door actoren die meer *specifieke groepen* zoals jongeren (*Youth Forum*) en gezinnen (COFACE - *Confederation of Family Organisations*) vertegenwoordigen. Deze categorie noemen we enge public interest groepen.

In de regel vertonen al deze groepen een gelijkaardige structuur: de vertegenwoordigingen in Brussel zijn koepelorganisaties van nationale verenigingen die zelf ook een rol op het Europese niveau kunnen spelen.

Nemen we het voorbeeld van de Europese Milieubeweging. De belangrijkste overkoepelende organisatie is de EEB, *European Environmental Bureau* die is opgericht met steun van de Europese Commissie en er nog steeds voor een deel door gefinancierd wordt. Zij heeft tot doel om alle Europese milieubewegingen te coördineren. Daarnaast hebben de verschillende milieubewegingen ook eigen Europese overkoepelende vertegenwoordigingen. Zo worden de nationale afdelingen van *Friends of the Earth* overkoepeld in CEAT (*Coordination européenne des Amis de la Terre*). Samen met de EEB vormen de Europese koepelorganisaties van *Friends of the Earth*, het Wereld Natuur Fonds, Greenpeace, *Transport and Environment*, *Climate Network Europe* en *Birdlife International* een informele 'G7' van milieubewegingen.

Een vierde type wordt gevormd door *politieke bewegingen* en de zogenaamde *Euro-Thinktanks*. Hoewel ook deze organisaties politieke en ideologische ideeën verdedigen, vallen echte politieke partijen niet onder deze noemer²⁵. Een voorbeeld van politieke bewegingen is de Europese Beweging (*Mouvement européen*), van een thinktank de Club de Bruxelles. Het gaat meestel om organisaties die de Europese integratie promoten.

25 Er moet een fundamenteel onderscheid gemaakt worden tussen politieke partijen die streven naar machtsdeelname en belangengroepen die pogen om de actoren die aan de macht deelnemen te beïnvloeden. De systeemanalytische benadering illustreert dit onderscheid: belangengroepen bevinden zich vooral aan de inputzijde, terwijl politieke partijen tot het politieke systeem zelf behoren en uitsluitend actief zijn in de conversiefase.

2.2.3. De derde groep wordt gevormd door de **territoriale belangengroepen**. Zij verdedigen de belangen van een bepaalde geografische entiteit. De grootte daarvan kan uiteenlopen van steden over regio's en landen tot associaties van landen.

Hier belanden we bij de vraag of lidstaten ook als belangengroepen moeten beschouwd worden. De eigen-aardige structuur van de Europese integratie met het naast elkaar voorkomen van inter-gouvernementele en supranationale componenten, laat toe om regeringen van lidstaten deels te beschouwen als verdedigers van nationale belangen bij de supranationale instellingen en deels als een onderdeel van de besluitvorming in de intergouvernementele Raad. Aangezien lidstaten of regeringen van lidstaten ook behoren tot de besluitvormende actoren, opteren wij ervoor hen niet als belangengroepen te beschouwen, maar als een categorie sui generis. Anders ligt de zaak voor derde staten. Zij kunnen zowel als lid van een internationale organisatie als afzonderlijk hun belangen bij de Europese Unie verdedigen. Vele landen doen dit via hun ambassade bij de Unie of bijvoorbeeld, in het geval van handelsbelangen, via de vertegenwoordiging van de Europese Vrijhandels Associatie in Brussel. Ook internationale organisaties die naast lidstaten van de Europese Unie ook andere landen als leden hebben, kunnen als belangengroepen beschouwd worden. Een voorbeeld hiervan is de NAVO.

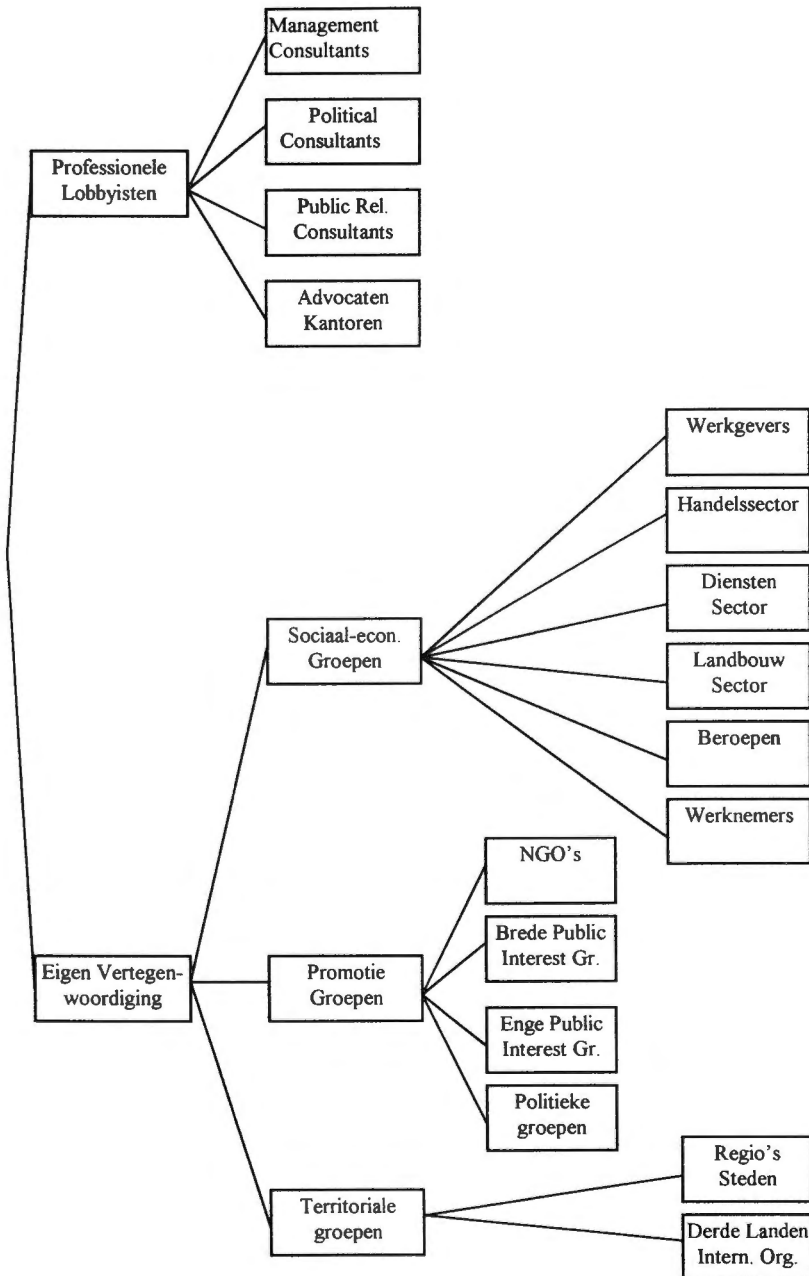
Regio's en deelstaten van lidstaten maken eveneens deel uit van deze categorie belangengroepen. De Duitse Länder gaven hier de toon aan maar zijn intussen vervoegd door Belgische deelstaten, en Spaans, Britse, Italiaanse en Deense regio's. Om het gamma compleet te maken hebben soms ook grote steden, afzonderlijk of gezamenlijk, een vertegenwoordiging in Brussel.

Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van de soorten belangengroepen die in de Europese Unie actief zijn.

Beide vorige paragrafen hebben aangegeven dat de proliferatie van het aantal en van de soorten belangengroepen, de Europese scène zo onoverzichtelijk maakt dat een regelgeving zich opdrong. De volgende paragraaf beschrijft hoe de Commissie en het Europees Parlement daarop gereageerd hebben.

FIGUUR 1

Een schematische overzicht van de Europese belangengroepen.



3. De evolutie van de regelgeving

3.1. *Het Europees Parlement*

Gegeven de correlatie tussen de bevoegdheden van een instelling enerzijds en de mate waarin die instelling het doelwit is van lobby-activiteiten anderzijds, heeft de Eenheidsakte voor het Europees Parlement ernstige gevolgen gehad. De wetgeving met betrekking tot de Interne Markt en de uitbreiding van de parlementaire bevoegdheden resulteerden in een onoverzichtelijk aantal belangengroepen dat het Europees Parlement als doelwit uitkoos. In 1989 werd in een schriftelijke vraag aan het Bureau van het Europees Parlement en de Commissie aan de kaak gesteld dat het niet langer duidelijk was wie de lobbyisten zijn en welke belangen zij vertegenwoordigen²⁶. In zijn antwoord wees Jacques Delors erop dat er reeds een gepubliceerd overzicht bestond van beroepsorganisaties en dat de Commissie niet van plan was een gedragscode op te leggen.

Pas in april 1991 vroeg het Bureau van het Parlement om voorstellen uit te werken in verband met een register en een gedragscode. Marc Galle (SP-Euro-parlements lid) werd aangeduid als verslaggever²⁷. Hij organiseerde in januari 1992 een hearing waarop van gedachten gewisseld werd tussen Euro-parlementsleden en vertegenwoordigers van de meest uiteenlopende lobby-groepen. Zowel Euro-parlementsleden als lobbyisten waren het erover eens dat één of andere controle nodig was. Over de manier waarop waren er wel meningsverschillen, zowel tussen Euro-parlementsleden en lobbyisten als binnen beide groepen onderling²⁸.

De vertegenwoordigers van de Groene en Socialistische fracties bleken sterkere voorstanders te zijn dan de vertegenwoordigers van de Liberale en Christen-Democratische fracties. Alle Euro-parlementsleden waren het er wel over eens dat een regelgeving geen beperking van de toegang tot het Parlement mocht inhouden.

De scheidingslijn binnen de groep van lobbyisten liep tussen de grote industriële lobby's en de anderen. Terwijl de eerste groep, waaronder vertegenwoordigers van *UNICE*, *CEFIC* (*European Chemical Industry Council*) en de *Fédération européenne des Associations de l'Industrie Pharmaceutique*, gekant was tegen een regelgeving omdat ze ervan uitging dat de lobbyisten zelf moeten instaan voor hun deontologische regels, waren vertegenwoordigers van non-profit lobby's, zoals *ECAS* (*European Citizen's Action Service*) en de Europese vakbondskoepels, eerder voorstander. Alle lobby's waren er echter van overtuigd dat, als er een register en een gedragscode werd opgesteld, de lobby-groepen zelf maximale inspraak zouden moeten behouden in hun eigen organisatie²⁹.

In oktober 1992 werd het rapport Galle door de bevoegde parlementaire commissie, met een verdeelde stemming, goedgekeurd.³⁰ Het rapport wenste de open-

26 Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, Nr. C 117 van 11 mei 1995, p. 11-12 (Vraag Nr. 893/89).

27 Parlement Européen, Cahier Spécial Nr. 2/1994, Vers une réglementation du Euro-lobbying, p. 2.

28 Agence Europe, Nr. 5654 van 25 januari 1992, p.10.

29 Parlement Européen, Cahier Spécial Nr. 2/1994, Vers une réglementation du Euro-lobbying, p. 5-10.

30 Parlement Européen, 200.450 / déf.

heid van het Parlement te bevestigen, maar pleitte tegelijk om enige orde op zaken te stellen in de wildgroei van lobby-groepen. Zo wilde het Parlement weten wie welke belangen vertegenwoordigt en toezien dat alle groepen gelijke toegang krijgen tot het Parlement, haar leden en haar documenten. Het rapport gaf ook een, fel betwiste, definitie van een lobbyist:

Toute personne qui agit sur instruction d'un tiers et entend défendre les intérêts de ce dernier auprès du Parlement européen et d'autres institutions communautaires ou qui fournit régulièrement des informations, soit établit ou maintient des contacts réguliers avec les membres du Parlement européen ainsi que le personnel travaillant au service de l'institution.

Daarnaast wenste het rapport dat de lobby's zouden worden aangespoord om een overkoepelende organisatie op te richten die als officiële gesprekspartner van het Parlement zou fungeren. Het Parlement zou zelf een gedragscode moeten opstellen en een register aanleggen waarin de belangengroepen geïdentificeerd zouden worden en hun belangen, personeel en eventuele banden met Euro-parlementsleden kenbaar gemaakt zouden worden. Op basis daarvan zouden belangengroepen een accreditatie krijgen die hen toegang verleent tot de publieke delen van het Parlement en de publieke vergaderingen. Het Parlement zou zich er verder moeten toe verbinden om publieke documenten tegen betaling ter beschikking te stellen van de lobbyisten maar zou tegelijk misbruik van vertrouwelijke documenten ook moeten sanctioneren. Daarnaast zouden ook Euro-parlementsleden verplicht worden om hun financiële belangen in een publiek register kenbaar te maken.

Het College van Quaestoren leverde echter zware kritiek. Het vond de definitie van lobbyist te strikt en wenste expliciet op te nemen dat ook organisaties en particulieren die hun eigen belangen vertegenwoordigen, onder de regeling zouden vallen. Het wenste verder dat er een onderscheid zou gemaakt worden tussen profit en non-profit organisaties en kante zich tenslotte tegen een gedragscode omdat het niet duidelijk was welke verplichtingen zouden opgelegd worden en hoe men op de naleving ervan zou toezien ³¹.

Toenemende meningsverschillen vertraagden daarna de behandeling van het rapport Galle. Pas in september 1993 vroeg het Uitgebreid Bureau aan het College van Quaestoren om opnieuw voorstellen te doen. Die kwamen er in maart 1994 op initiatief van Euro-parlementslid Simpson. Hij stelde voor een register aan te leggen van personen die voor langere tijd een toegangsbewijs willen. Zij zouden daarvoor de aanbeveling van minstens één Euro-parlementslid nodig hebben en een soort van gedragscode moeten ondertekenen ³². Het Uitgebreid Bureau besliste echter om het voorstel voor te leggen aan de Conferentie van fractievoorzitters en de Conferentie van commissievoorzitters. Deze waren beide de mening toegedaan dat de zaak nog niet rijp was. Uiteindelijk werden noch het rapport Galle noch het voorstel van het College van Quaestoren behandeld vóór de Europese verkiezingen van juni 1994 ³³.

³¹ Parlement Européen, Cahier Spécial Nr. 2/1994, 'Vers une réglementation du Euro-lobbying, p. 3.

³² Parlement Européen, PE 178.484 / Quaest.

³³ Parlement Européen, Cahier Spécial Nr. 2/1994, 'Vers une réglementation du Euro-lobbying, p. 4.

De zaak werd daardoor verdaagd naar de vierde legislatuur, tijdens dewelke ze opnieuw in behandeling werd genomen door de commissie reglement. Ditmaal werd James G. Ford (PSE, UK) als verslaggever aangesteld. Er werd in alle stilte aan een rapport gewerkt dat in september 1995 door de commissie goedgekeurd werd, met slechts één onthouding.³⁴ De consensus binnen de commissie kan verklaard worden door het feit dat het rapport een aantal hete hangijzers omzeild heeft - zoals een definitie van het begrip lobbyist - en de eenvoud van het voorstel. Het rapport stelt voor dat ieder die een permanente toegang wil krijgen tot het Europees Parlement en zijn leden, zich in een publiek register moet inschrijven, een jaarlijkse bijdrage moet betalen en elk jaar zijn activiteiten moet bekend maken. Op basis hiervan zouden dan accreditaties verleend worden die meteen impliceren dat de lobbyist zich aan een gedragscode onderwerpen. Het toezicht zou ook in dit voorstel toevertrouwd worden aan het College van Quaestoren. De voorstellen zouden eenvoudig in werking kunnen treden door een aantal artikels van het bestaande reglement aan te vullen.

Onenigheden tussen sociaal-democratische en de christen-democratische fracties maakten echter al snel duidelijk dat het verslag Ford weinig kans maakte om in plenaire vergadering aangenomen te worden. Om de plooi eerst informeel glad te strijken werd het voorstel pas in januari '96 op de agenda geplaatst. Tijdens de plenaire behandeling verklaarden alle fracties zich akkoord met het instellen van een gedragscode en een register. Over het aannemen van giften bereikten christen-democraten en sociaal-democraten echter geen overeenstemming zodat geen allesomvattende regeling kon goedgekeurd worden. Uiteindelijk werd beslist om het dossier terug te sturen naar de bevoegde commissie, met de bedoeling om voor de zomervakantie van 1996 een nieuw voorstel klaar te hebben. Omdat de zaak nu al jaren aansleept hebben de sociaal-democraten zich alvast voorgenoemen om, in afwachting van een officiële regeling, zelf met een register te starten.³⁵

3.2. *De Commissie*

In 1990 bleek uit het antwoord van Delors dat de Commissie nog geen initiatieven wenste te nemen om de lobby-sector te rationaliseren. Twee jaar later kwam daar verandering in. In het werkprogramma voor 1992 verklaarde de Commissie dat zij een reflectie beoogt over haar relatie met de belangengroepen en dat ze denkt aan het instellen van een gedragscode, zonder daarbij evenwel de vrijheid van de belangengroepen of de verderzetting van de contacten in vraag te stellen.

In december 1992 volgden twee mededelingen van de Commissie waarin zij benadrukt dat, in haar eigen belang, een zo groot mogelijke openheid naar de belangengroepen moet behouden blijven maar dat een minimale formalisering nodig is omwille van de enorme proliferatie van belangengroepen³⁶. Voor het eerst werden de cijfers van 3000 lobby-entiteiten en 10.000 lobbyistgenoemd. De Commissie wenste bovendien dat alle groepen, ongeacht uit welke sector of op welk niveau ze actief zijn, op een gelijke manier behandeld zouden worden.

³⁴ Parlement Européen, Info-memo Nr. 153 van 26 september 1995, p. 4-5.

³⁵ Agence Europe, Nr. 6647 van 18 januari 1996, p. 9-10 en Nr. 6650 van 22 en 23 januari 1996, p. 10.

³⁶ Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, Nr. C / 63 van 5 maart 1993, p. 2-10.

Bij deze gelegenheid voerde de Commissie ook het onderscheid in tussen commerciële en niet-commerciële organisaties. Onder niet-commerciële organisaties verstaat zij Europese en (inter)nationale bonden en verenigingen, voornamelijk beroepsorganisaties. Onder commerciële organisaties vallen juridische adviseurs, *public-relations consultants*, organisaties voor het openbaar belang en consultants, maar ook particuliere bedrijven³⁷.

Met betrekking tot de Europese niet-commerciële organisaties wenste de Commissie zelf een register aan te leggen. Informatie over deze organisaties was en is wel aanwezig maar te verspreid over de verschillende directoraten-generaal. Een opname in het register zou echter geen enkel voorrecht inhouden. Met betrekking tot de commerciële organisaties wenste de Commissie dat de lobby's zelf een register zouden samenstellen omdat het zeer moeilijk is om te bepalen welke organisaties daarin moeten opgenomen worden.

In beide gevallen wilde de Commissie een nauwe samenwerking met het Europees Parlement opbouwen. Deze samenwerking heeft echter vertraging opgelopen omdat de werkzaamheden van het Parlement in het dossier hebben stilgelegen en omdat de verzameling en verwerking van data binnen de Commissie langer duurde dan verwacht³⁸.

Wat betreft het opstellen van een gedragscode gaf de Commissie de voorkeur aan zelfregulering door de verschillende lobby-sectoren. Tot slot was de Commissie voorstander van een overkoepelende organisatie van lobbyisten die als officiële gesprekspartner naar de Commissie toe zou kunnen fungeren.

De Commissie heeft allerlei informele gesprekken gehouden en een ronde tafelbijeenkomst georganiseerd om haar standpunten inzake doorzichtigheid en relaties met de belangengroepen aan de lobby's uiteen te zetten. De belangengroepen bleken echter zeer terughoudend te staan tegenover het opleggen van registers, gedragscodes of overkoepelende organen. Zij argumenteerden dat de bestaande structuren en werkwijzen voor hen goed functioneren. Zij toonden wel belangstelling voor een vorm van zelfregulering, maar namen echter weinig initiatief³⁹.

Op het vlak van de databank werd de meeste vooruitgang geboekt. Eind 1995 werd een eerste versie door de Commissie in gebruik genomen en tegen betaling aan het publiek aangeboden. Op het vlak van de zelfregulering werd echter nog maar weinig vooruitgang geboekt. Het enige concrete resultaat is een gedragscode van de *Public Affairs* sector. Die code is echter zeer vrijblijvend en geldt maar voor één sector die slechts een klein deel vertegenwoordigt van het totaal aantal lobbyisten. Er wordt intussen wel gewerkt aan een gelijkaardige code door niet-gouvernementele organisaties en de *Public Relations Sector*. Van een overkoepelende organisatie is alsnog geen sprake: de lobby-groepen zijn niet te vinden om zichzelf te organiseren.

37 Dit onderscheid is echter zeer verwarrend omdat bijvoorbeeld bedrijven tot de commerciële organisaties gerekend worden en federaties waartoe deze bedrijven behoren tot de niet-commerciële. Wij verkiezen de eerder genoemde eigen classificatie aan te houden. Aangezien echter het onderscheid van de Commissie belangrijk is om de voorstellen van de Commissie te begrijpen, wordt het hier even aangeraakt.

38 Europese Commissie, Directoraat-generaal Voorlichting, Communicatie, Cultuur en Audiovisuele sector, *Informatie, Communicatie, Doorzichtigheid*, 1994, p. 82.

39 Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, Nr. C / 166 van 17 juni 1993, p.7-8.

3.3. *Evaluatie*

(a) Het is opvallend hoe de problematiek van de relaties met de belangengroepen steeds weer gekoppeld is geworden aan de doorzichtigheid en openheid van de besluitvorming en van de instellingen. De parlementaire vraag in 1989 ging reeds over de bereidheid van de Commissie om een overzicht vrij te geven van personen of organisaties die op initiatief van de Commissie of op eigen initiatief met de Commissie contacten hadden. Ook de vertegenwoordigers van de lobbygroepen koppelden de problematiek van de regelgeving aan die van de transparantie, meer bepaald aan de toegang tot officiële documenten. Vooral voor de lobbygroepen is dat een goede zaak. Zij kunnen immers de koppeling uitbuiten en in ruil voor toegevingen aan de Europese overheden inzake registrering en gedragscode, eisen stellen in verband met het bekomen van documenten en de toegang tot de instellingen.

Maar ook de Europese instellingen zelf behandelen beide materies steeds tezamen, zij het vanuit uiteenlopende motiveringen. De Commissie is vooral bezorgd om haar imago op het vlak van doorzichtigheid en communicatie met de burgers en wil met de regelgeving waken over de gelijke toegang voor iedereen. Het Parlement daarentegen blijkt van de gelegenheid gebruik te maken om intern orde op zaken te stellen en de Euro-parlementsleden zelf te responsabiliseren. De vraag is echter nog maar of dit laatste ook in de realiteit wat zal veranderen. Vooral de ruime controlebevoegdheid die bij het College van Quaestoren gelegd wordt, legt een hypothese op het in de praktijk brengen van de bepalingen uit het rapport Ford. De responsabilisering komt immers neer op zelfcontrole aangezien het College door de Parlementsleden verkozen wordt en de facto fungeert als een 'vakbond der verkozenen'.

(b) Doorheen de discussies in het Europees Parlement zijn er twee coalities ontstaan. Aan de ene kant de progressieve fracties en de minder sterke belangengroepen zoals vakbonden, consumenten- en milieuverenigingen, en aan de andere kant de liberale fracties en de machtige lobby-organen van industrie en werkgevers. De impliciete alliantie tussen de eerder zwakke lobby's en de progressieve fracties is te verklaren doordat deze laatsten relatief meer openstaan voor de belangen van de eersten. De milieulobby bijvoorbeeld heeft zeer goede contacten met de groene en de sociaal-democratische fracties, en het ligt voor de hand dat socialistische vakbonden de PSE (de fractie van de Europese Sociaal-Democraten) als bevoorrechte gesprekspartner beschouwen. Een groen Euro-parlementslid stelde zelfs voor om een onderscheid te maken tussen profit en non-profit lobby's en deze laatsten op een positieve manier te discrimineren⁴⁰. Ook de andere alliantie is te begrijpen vanuit de traditionele relaties tussen werkgevers en liberale partijen.

Dat vooral zwakke lobby's een regelgeving wensen kan er op wijzen dat het ontbreken van enige regels een voordeel is voor de machtige lobby's die grote middelen kunnen inzetten. Het is niet ondenkbaar dat zij in de huidige situatie impliciet bevoordeeld worden. Wanneer elke regelgeving ontbreekt, verlopen de relaties eerder volgens het recht van de sterkste, (lees: de rijkste). Een regelgeving zou ervoor kunnen zorgen dat iedereen gelijke toegang krijgt. Het zou de invloed van de sterke groepen niet absoluut aantasten, maar wel relatief omdat het invloedsniveau van de zwakke groepen opgetild zou worden.

⁴⁰ Parlement Européen, Cahier Spécial Nr. 2/1994, 'Vers une réglementation du Euro-lobbying', p. 9.

(c) De redenen voor het uitstellen van de regelgeving binnen het Europees Parlement kunnen voor een deel gelegd worden bij de te grote verschillen in aanpak tussen de lidstaten en het feit dat de Euro-parlementsleden op basis van nationale culturele eigenheid hun houding bepalen. Volgens Petite vinden bovendien vele Euro-parlementsleden dat eerst intern orde op zaken moet gesteld worden, dat m.a.w. de Euro-parlementsleden hun privé- en zakenbelangen moeten aangeven in een publiek register ⁴¹. Daarnaast staat een aanzienlijk deel van de Euro-parlementsleden niet zo positief tegenover het zelf uitwerken van een gedragscode en zien zij meer brood in het standpunt van de Commissie ⁴². Lobbyisten hebben waarschijnlijk ook gelobbyd om het strikte voorstel van sommige Euro-parlementsleden tegen te houden. Vooral de discretionaire macht die zou worden toegekend aan het Bureau van het Parlement inzake opstelling van de gedragscode en samenstelling van het register is velen onder hen een doorn in het oog.

(d) Belangrijk is de vaststelling dat er een aanzienlijk verschil bestaat tussen de aanpak van de Commissie en die van het Europees Parlement. Het is duidelijk dat, tenminste een deel van de parlementsleden, veel verder wil gaan dan de Commissie in de zin dat zij de regels zoveel mogelijk zelf willen uitschrijven. Verschillende redenen voor deze discrepantie kunnen aangegeven worden.

Ten eerste heeft het Europees Parlement veel minder ervaring met het benaderd worden door lobbyisten. Pas na de Eenheidsakte loonde het de moeite om ook het Parlement als doelwit te kiezen zodat het Parlement toen plots met een enorm aantal lobbyisten geconfronteerd werd. Euro-parlementsleden hebben niet de tijd gekregen om langzaam met het lobbyfenomeen vertrouwd te geraken. Bovendien worden de meeste onder hen om de vijf jaar vervangen. Aangezien het lobbyen in Europa vooral de vorm aanneemt van zeer persoonlijke contacten, kan het doorgeven van ervaring niet echt een oplossing bieden.

Ten tweede is de situatie van de Commissie helemaal anders. Zij heeft alvast een zeer lange traditie van contacten met belangengroepen. Maar belangrijker is dat zij erkent voor een deel afhankelijk te zijn geworden van de expertise en de informatie die belangengroepen haar kunnen leveren. Vooral met betrekking tot zeer technische onderwerpen is externe hulp onontbeerlijk geworden. De Commissie moet er immers over waken dat ze realistische voorstellen doet die in praktijk uitvoerbaar zijn. Het is derhalve evident dat zij een zeer open relatie wenst te behouden met de lobby-groepen. Deze relatie heeft trouwens ook een politieke functie. Door coalities te sluiten met vooral Europese belangengroepen bouwt de Commissie een grote dosis Europese legitimiteit op en verstevigt ze haar positie ten aanzien van de inter-gouvernementele Raad en de lidstaten. Commissie en lobby's hebben derhalve een soort van verstandshuwelijk dat weinig regelgeving behoeft en misschien ook weinig regelgeving kan verdragen. Zelfregulering lijkt dan ook een mooie gulden middenweg te zijn. Het zet de lobby-groepen aan om in hun eigen sector orde op zaken te stellen en de Commissie houdt een stok achter de deur: als de lobby's het nalaten om hun eigen sector voldoende te ra-

41 DE BONY, E., 'lobbying the EU: the Search for Ground Rules', in: *European Trends*, derde kwartaal, 1994, p.78.

42 Europese Commissie, Directoraat-generaal Voorlichting, Communicatie, Cultuur en Audiovisuele sector, *Informatie, Communicatie, Doorzichtigheid*, 1994, p. 81.

tionaliseren, kan zij alsnog regels opdringen⁴³. De Commissie staat dus lang niet apathisch tegenover de evolutie. Bovendien kan ook de, zij het, beperkte institutionalisering van de belangenvertegenwoordiging door de Commissie begrepen worden als een vorm van minimale regelgeving: op die manier bepaalt zij immers ook wie wel en wie niet toegelaten wordt tot het besluitvormingsproces.

4. Conclusies

De Eenheidsakte heeft een enorme proliferatie en diversificatie van belangengroepen veroorzaakt. Het Europees Parlement en de Commissie werden hierdoor verplicht om in te grijpen. Opdat de besluitvorming niet aan efficiëntie en effectiviteit zou inboeten, werden voorstellen gedaan om regels op te stellen in verband met een registrering en een gedragscode voor de belangengroepen. De aanvankelijk magere resultaten waren te wijten aan de verdeeldheid binnen het Europees Parlement, de sterke tegenstand van het grootste en machtigste deel van de belangengroepen en de gebrekkige samenwerking tussen Parlement en Commissie. Daarbij valt het vooral op dat beide instellingen een verschillende aanpak voorstaan. Dit verschil is te verklaren vanuit de verschillende ervaring die beide instellingen hebben in contacten met belangengroepen en vooral door de verschillende rol die zij spelen in de institutionele setting van de Europese Unie.

De uiteindelijke resultaten weerspiegelen deze uiteenlopende motivaties van Commissie en Parlement. Terwijl het Parlement opteert voor een strikte registrering en een onderwerping aan een gedragscode van iedereen die toegang wil krijgen tot de gebouwen en de parlementairen, is de Commissie, omwille van haar streven naar openheid en, veel beduchter om zelf regels uit te vaardigen. Samenwerking tussen beide instellingen op het vlak van het aanleggen van een databank en het opleggen van gedragscodes wordt er dan ook niet gemakkelijker op. Verschillende regelingen dragen bovendien niet bij tot meer overzichtelijkheid. Eén grote, gecentraliseerde databank die toegankelijk is voor iedereen, zowel voor instellingen als voor private actoren, zou de transparantie daarentegen aanzienlijk vergroten.

Misschien behoort een dergelijke harmonisatie in de toekomst wel tot de mogelijkheden. Het is immers duidelijk dat met de huidige stand van zaken de kous niet af is. De regelgeving zal ongetwijfeld evolueren met de proliferatie van het aantal Europese belangengroepen. Hoe de regelgeving er precies uit zal zien, is moeilijk te voorspellen. Dat zal in grote mate afhankelijk zijn van de evolutie van de integratie en die parameters zijn onzeker.

Processen zoals verdieping van de bevoegdheden en uitbreiding van het aantal leden zullen elk op hun manier bijdragen tot een vergroting van het aantal lobby-groepen: de eerste evolutie zal tot een kwalitatieve uitbreiding leiden, in de vorm van actoren uit nieuwe beleidsdomeinen enerzijds en meer gespecialiseerde organisaties anderzijds, de tweede tot een kwantitatieve, in de vorm van actoren uit nieuwe lidstaten en nieuwe leden voor de reeds bestaande overkoepelende organisaties.

Indien verdieping en uitbreiding stagneren, zal het aantal groepen zich niet zo snel meer uitbreiden. Ook een verzadiging van de markt en selectie qua ge-

43 GREENWOOD, J., McLAUGHLIN, A.M., 'The Management of Interest Representation in the European Union', in: *Journal of Common Market Studies*, 33, (1), 1995, p. 147-148.

sprekspartners door de besluitvormers kunnen de stijging van het aantal stremmen: wanneer quasi alle sectoren op het Europese niveau vertegenwoordigd zijn, kunnen er uiteraard niet veel meer bijkomen.

Welke evolutie zich ook zal aandienen, de mate waarin de belangengroepen daadwerkelijk betrokken zullen zijn, zal wel toenemen. De legislatieve werkzaamheden van de Commissie en het Parlement zullen immers steeds technischer en gedetailleerder worden zodat de noodzakelijke expertise steeds meer van buiten af zal moeten komen. De input van belangengroepen is trouwens een essentieel onderdeel van het democratisch proces: zij bezorgen de besluitvormers naast de parlementaire vertegenwoordiging een extra legitieme basis. In het licht van het democratisch tekort, de geringe bevoegdheden van het Europees Parlement, is de inbreng van belangengroepen in het Europese besluitvormingsproces derhalve onontbeerlijk. Gezien de huidige overspoeling is een rationalisering echter even onmisbaar.

Bibliografie

Agence Europe, Nr. 5654 van 25 januari 1992 en Nr. 6165 van 7 en 8 februari 1994, Nr. 6647 van 18 januari 1996 en Nr. 6650 van 22 en 23 januari 1996

ANDERSEN, S.S., ELIASSEN, K.A., 'European Community Lobbying', in *European Journal of Political Research*, 20, (2), 1991, p. 173-187

Commissie van de Europese Gemeenschappen, 'Werkprogramma van de Commissie voor 1992', in: *Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, Supplement 1 / 92

Commissie van de Europese Gemeenschappen, Directoraat-generaal Voorlichting, Communicatie, Cultuur en Audiovisuele sector, *Informatie, Communicatie, Doorzichtigheid*, 1994, 96 p.

DE BONY, E., 'Lobbying the EU: the Search for Ground Rules', in: *European Trends*, derde kwartaal, 1994, p. 73-79

GREENWOOD, J., McLAUGHLIN, A.M., 'The Management of Interest Representation in the European Union', in: *Journal of Common Market Studies*, 33, (1), 1995, p. 143-157

KOHLER-KOCH, B., 'Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union', in: *Government and Opposition*, 29, (2), 1994, p. 166-180

KOHLER-KOCH, B., 'Changing Patterns of Organized Interests in the EC: Driving Forces, Co-evolution or New Type of Governance?', Paper voor het XVIde IPSCA Congres, Berlijn, 21-25 augustus 1994, 24 p.

MAZEY, S., RICHARDSON, J.J., 'Transference of Power, Decision Rules and Rules of the Game' in: MAZEY, S., RICHARDSON, J.J., *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, New York, 1993, p. 3-26

MORRIS, B., BOEHM, K., VILCINSKAS, M., *The European Community: A Practical Directory and Guide for Business, Industry and Trade*, London, Macmillan, 1986

Parlement Européen, 200.450 / déf.

Parlement Européen, Cahier Spécial Nr. 2/1994, Vers une réglementation du Euro-lobbying, 25 p.

Parlement Européen, PE 178.484 / Quaest

PETITE, M., 'Les lobbies européens', in: *Pouvoirs*, 48, 1989, p. 95-103

Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen Nr. C 63 van 5 maart 1993, Nr C 117 van 11 mei 1995, (Vraag Nr 893/89) en Nr. C / 166 van 17 juni 1993

RIDEAU, J., 'Les Groupes d'intérêt dans le système institutionnel communautaire', in: *Revue des Affaires Européennes*, Nr 3, 1993, p. 49-73

SIDJANSKI, D., 'Les groupes de pression dans la Communauté Européenne', in: *Il Politico*, 47, (3), 1982, p. 539-560

SIDJANSKI, D., 'Pressure Groups and the European Community', in: *Government and Opposition*, 2, (4), 1967, p. 397-416

SIDJANSKI, D., AYBERK, U., 'Bilan des groupes et du processus de décision dans la communauté des six', in *Res Publica*, 16, (1), 1974,, p. 33-62

SIDJANSKI, D., AYBERK, U., 'Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaires', in: *Revue d'intégration européenne*, 10, (2-3), 1987, p. 173-201

Summary: European Lobbies and European Institutions

The amount of European level organized interest groups has dramatically increased since the Single European Act came into force in 1987. In 1995 approximately 3000 lobby-groups, employing 10.000 lobbyists, are based in Brussels. This has resulted in a complex arrangement of European interest intermediation and caused important constraints on decision making procedures and institutional actors. The first part of this article offers a discription and evaluation of this proliferation and diversification of European interest groups. It also suggests a classification of all European interest groups including professional lobbyists and actors that defend their interests by themselves. The second part gives a discription of the way in which both European Parliament and Commission have dealt with this proliferation and assesses the differences in approach between both institutions.