

Lobbying in de Europese Unie : Is er nog toekomst voor nationale belangengroepen ?¹

Pieter BOUWEN

Postdoctoraal onderzoeker aan de Universit  Catholique de Louvain en het Max-Planck-Instituut Bonn en gastdocent aan de Europese Hogeschool Brussel

I. Inleiding

Wanneer we internationalisering definiëren als een systematische toename van grensoverschrijdende transacties, sociale relaties en structuren, dan kan het Europese integratieproces beschouwd worden als een uitzonderlijk geval. Het is een speciaal geval van internationalisering omdat de overdracht van nationale bevoegdheden naar een centrale internationale organisatie ten gevolge van het internationaliseringsproces in Europa veel verder gevorderd is dan in de rest van de wereld.² In dit artikel verwijst het concept "Europeanisering" echter niet enkel naar de transfer van nationale competenties naar het Europese beleidsniveau maar ook naar de ontwikkeling van Europese oriëntaties en relaties tussen publieke en private actoren.³ Dit groeiend aantal cosmopolitische actoren blijft echter tijdens het Europeaniseringsproces een aantal nationale kenmerken en hun eigenheid behouden. Het is de bedoeling in dit artikel het lot van nationale belangengroepen of associaties te onderzoeken in de Europese Unie. Dit gebeurt aan de hand van

¹ Ik ben mijn collega's en vrienden van het Europees Universitair Instituut in Firenze en het Max Planck Instituut in Keulen bijzonder erkentelijk voor hun commentaren. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar Dirk De Bi vre, Lieve Jansen, Dieter Kerwer, Alkuin Kölliker, Wolfgang Streeck en J rg Teuber voor hun bemerkingen op eerdere versies van dit artikel. Ook dank ik Stefaan Fiers en drie anonieme referenten voor hun opbouwende kritiek.

² Men kan zich terecht afvragen of in het geval van de Europese Unie nog wel van een internationale organisatie kan gesproken worden.

³ Er bestaat een gevarieerde literatuur over dit onderwerp. Voor verschillende definities en onderzoeksvragen i.v.m. Europeanisering, zie SCHMIDT, V., European integration and democracy: the differences among the member states, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, nr. 1, 1997, pp.128-145; KNILL, C., LEHMKUHL, D., How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization, *European Integration Online Papers*, vol. 3, nr. 7, 1999; BOERZEL, T., RISSE, T., When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, *European Integration Online Papers*, vol. 4, nr. 15, 2000; COLE, A., DRAKE, H., The Europeanization of the French polity: continuity, change and adaptation, *Journal of European Public Policy*, vol. 7, nr. 1, 2000, pp. 26-43; LEHMKUHL, D., Under Stress: Europeanization and Trade Associations in the Member States, *European Integration Online Papers*, vol. 4, nr. 15, 2000; MONTPETIT, E., Europeanization and domestic politics: Europe and the development of a French environmental policy for the agricultural sector, *Journal of European Public Policy*, vol. 7, nr. 4, 2000, pp. 576-592; VERDIER, D., BREEN, R., Europeanization and Globalization: Politics against Markets in the European Union, *Comparative Political Studies*, vol. 34, nr. 3, 2002, pp. 227-262; BOERZEL, T., *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002. In tegenstelling tot dit artikel hebben de meeste van deze publicaties niet belangenvertegenwoordiging als onderzoeksfocus.

een studie over nationale economische belangengroepen. Er wordt nagegaan of deze specifieke categorie van private actoren zich kan aanpassen aan de huidige trend van toenemende internationalisatie van markten en regulering.⁴

Het onderzoek over Europeanisering en belangenvertegenwoordiging heeft zich tot nog toe vooral bezig gehouden met de impact van het Europese integratieproces op nationale systemen van belangenvertegenwoordiging of op specifieke organisatorische structuren van nationale belangenorganisaties.⁵ Dit artikel heeft echter een ander onderzoeksperspectief. De bedoeling is de lobby-strategieën van nationale economische belangengroepen te bestuderen tegen een achtergrond van de toenemende internationalisering, i.e. Europeanisering. De vraag is of nationale associaties kunnen overleven in deze sterk veranderende omgeving. Heeft de systematische toename van de grensoverschrijdende transacties en sociale relaties tussen de verschillende lidstaten van de Europese Unie geleid tot een beperking van de rol van de nationale belangengroepen in hun eigen nationale context en/of tot een uitbreiding van de rol die deze belangengroepen spelen op het Europese niveau? Deze onderzoeksvragen zijn nauw verbonden met eerder empirisch onderzoek over lobbying en netwerkstrategieën van nationale associaties in the Europese Unie.⁶ In de rest van het artikel proberen we een bijdrage te leveren aan dit boeiende deel van de literatuur over Europese belangenvertegenwoordiging. In deel II worden twee verschillende integratietheorieën geanalyseerd en op basis hiervan een aantal hypotheses afgeleid over het gedrag van nationale belangengroepen in het Europese integratieproces. Vooraleer in deel IV deze hypotheses aan de hand van empirisch materiaal systematisch te toetsen, stellen we in het derde deel het concrete beleidsdomein voor dat we voor het empirisch onderzoek hebben uitgekozen. In deel V proberen we op basis van de empirische gegevens een antwoord te formuleren op twee bijkomende onderzoeksvragen. Tenslotte stellen we in het zesde deel een aantal nieuwe gegevens voor over de strategieën die nationale economische belangenorganisaties ontwikkelen om het Europese beslissingsproces te beïnvloeden via hun eigen nationale context.

⁴ Voor een overzicht van verschillende soorten belangengroepen in de Europese Unie, zie BURSENS, P., *De Europese lobby's en de Europese instellingen*, *Res Publica*, vol. 38, nr. 1, 1996, pp. 113-134.

⁵ LEHMKUHL, D., o.c., 2002; GROTE, J., LANGE, A., *Europeanization and Organizational Change in National Trade Associations – An Organization Ecology Perspective*, in Featherstone, K., Radaelli, C., *The Politics of Europeanization: Theory and Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

⁶ BEYERS, J., *Gaining and seeking access: The European adaptation of domestic interest associations*, *European Journal of Political Research*, vol. 41, nr. 5, 2002, pp. 585-612; KOHLER-KOCH, B., QUITTKAT, C., *Intermediation of Interests in the European Union*, *Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*, nr. 19, 1999; BENNETT, R., *The Impact of European Economic Integration on Business Associations: the UK case*, *West European Politics*, vol. 20, nr. 3, 1997, pp. 61-90.

II. Multi-level governance en de Europeanisering van lobbystrategieën

Verschillende integratietheorieën kunnen ons iets leren over de rol van nationale belangengroepen in het Europese integratieproces. Het neo-functionalisme maakte duidelijke voorspellingen met betrekking tot het lot van nationale belangengroepen.⁷ De neo-functionalisten gaven nationale associaties een rol als katalysator voor de verticale overdracht van bevoegdheden van het nationale naar het Europese beleidsniveau. Ze verwachtten dat deze bevoegdheidsoverdracht op termijn zou leiden tot de achteruitgang van nationaal georiënteerde belangengroepen. Er werd aangenomen dat het Europese integratieproces een organisatorische aanpassing van de nationale associaties zou veroorzaken die zou leiden tot het ontstaan van associaties op het Europese niveau ten koste van de bestaande nationale associaties. De neo-functionalisten voorspelden het samengaan van een toenemende centralisatie van de belangenvertegenwoordiging op het Europese niveau met een afnemende autonomie van hun nationale afdelingen. In feite voorspelde het neo-functionalisme het wegwijzen van de nationale belangengroepen als gevolg van het Europese integratieproces. Niettegenstaande het neo-functionalisme zwaar werd bekritiseerd en aan belang verloor tijdens de jaren '70 blijft het toch waardevol de hypotheses van het neo-functionalisme aan de huidige realiteit te toetsen.⁸

In plaats van dieper op deze traditionele theoretische benadering van Europese integratie in te gaan, is het interessanter een meer recente benadering van het integratieproces te bestuderen : de zogenaamde multi-level governance (MLG) benadering. Ook op basis van de MLG benadering kunnen relevante hypotheses over het lot van nationale associaties in het Europese integratieproces worden geformuleerd. Volgens deze benadering bestaat het collectieve Europese beslissingsproces uit verschillende niveaus waarop onderhandeld wordt.⁹ In deze meerlagige structuur vinden politieke processen plaats in verschillende naast elkaar bestaande arena's. De nationale en supranationale arena's zijn nauw met elkaar verbonden en vormen een geïntegreerd collectief beslissingssysteem.¹⁰ Voor belangenvertegenwoordiging betekent MLG een belangrijke differentiëring van de institutionele "target structure". Meerlagige differentiëring moedigt de nationale associaties aan om politieke activiteiten te ontwikkelen die de vertrouwde nationale institutionele context overstijgen. Door de toenemende invloed van

⁷ HAAS, E., *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces*, London, Stevens & Sons, 1958; LINDBERG, L., *The political dynamic of European economic integration*, Stanford - California, Stanford University Press, 1968.

⁸ HAAS, E., *The obsolescence of regional integration theory*, Berkely - Institute for International Studies, 1975.

⁹ MARKS, G., HOOGHE, L., KERMIT, B., *European Integration from the 1980s : State-Centric vs. Multi-Level Governance*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, nr. 3, 1996, pp. 341-378; HOOGHE, L., MARKS, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Laham, Rowman & Littlefield, 2001.

¹⁰ SCHARPF, F., *The Joint Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration*, *Public Administration*, vol. 66, 1988, pp. 229-278.

supranationale beleidsstructuren vis-à-vis de nationale beleidsstructuren volstaat de traditionele nationale route via de Raad van Ministers niet meer voor nationale associaties om het EU beslissingsproces te beïnvloeden.¹¹ In de mate dat nationale associaties een directe toegang tot het EU beslissingsproces nastreven, zullen zij daarom in toenemende mate met de Europese associaties wedijveren door directe lobby-activiteiten te ontplooiën op het Europese beleidsniveau. Zoals reeds in een eerdere publicatie werd aangegeven, verkiezen private actoren vaak de directe toegang tot het beslissingsproces boven de indirecte toegang omdat dat hen toelaat meer invloed uit te oefenen.¹² Nationale associaties kunnen echter ook indirect toegang krijgen tot het beslissingsproces door te participeren in Europese associaties. Dit betekent concreet dat er geen direct contact is tussen de nationale associatie en de EU instelling. Als intermediaire actoren tussen de nationale associaties en de EU instituties kunnen de Europese associaties de informatie-stroom tussen de twee interpreteren en controleren. Deze situatie is vooral problematisch wanneer het standpunt van de Europese associatie niet samenvalt met dat van de nationale associatie.

De zogenaamde "paradox of weakness" is een bijkomend inzicht van de MLG literatuur dat toelaat het gedrag van nationale associaties verder te specificeren in de toenemend complexe meerlagige beslissingsstructuren van de EU.¹³ Deze paradox benadrukt de fundamentele veranderingen in de onderhandelingsmacht van publieke en private actoren ten gevolge van meerlagige beslissingsprocessen. In plaats van verzwakt te worden door de overdracht van bevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau kunnen nationale executieven en administraties juist hierdoor hun onafhankelijkheid van nationale belangengroepen vergroten. De nationale autoriteiten zijn namelijk betrokken bij onderhandelingen in beslissingsprocessen op verschillende beleidsniveaus en hierdoor kunnen ze de techniek van "tactical self-commitment" toepassen.¹⁴ Ze kunnen ten opzichte van de nationale belangengroepen beweren dat hun handen gebonden zijn door hun onderhandelingspositie op het Europese niveau in de hoop dat de belangengroepen hierdoor meer toegevingen zullen doen. De nationale autoriteiten kunnen deze beweringen enkel maken omwille van de gebrekkige informatie die de nationale associaties hebben over het Europese beleidsniveau. In een poging om deze situatie van asymmetrische informatie te verhelpen, zullen nationale associaties politieke activiteiten ontwikkelen op het Europese beleidsniveau.¹⁵ Door hun informatie en

¹¹ De traditionele nationale route houdt in dat nationale associaties beslissingen in de Raad trachten te beïnvloeden door hun nationale regering of administratie te benaderen.

¹² BOUWVEN, P., *Gaining Access to the European Union, A Theoretical Framework and Empirical Study of Corporate Lobbying in the European Union*, Dissertation, European University Institute, Florence, 2002.

¹³ GRANDE, E., The state and interest groups in a framework of multi-level decision-making: the case of the European Union, *Journal of European Public Policy*, vol. 3, nr. 3, 1996, pp. 318-338.

¹⁴ SCHELLING, T., *The Strategy of Conflict*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1960.

¹⁵ De "paradox of weakness" speelt niet alleen een belangrijke rol in het MLG perspectief. Aangezien het liberaal intergouvernementalisme de EU conceptualiseert als een "two-level game" speelt deze paradox ook een belangrijke rol in deze integratietheorie (MORAVCSIK, A., *Preferences and Power*

Lobbying in de Europese Unie : Is er nog toekomst voor nationale belangengroepen ?

monitoring capaciteiten op het Europees niveau te verbeteren, kunnen de nationale associaties nagaan of de beweringen van de nationale autoriteiten terecht of misleidend zijn. Het spreekt vanzelf dat om deze informatie- en monitoringstrategie succesvol tot uitvoer te brengen directe politieke actie vanwege de nationale associatie op het Europese niveau efficiënter zal zijn dan indirecte actie door de participatie in een Europese associatie.

Tenslotte willen we nog aanstippen dat nationale associaties de belangrijkste spelers blijven op het nationale niveau voor zover er geen overdracht van bevoegdheden plaatsvindt en de nationale autoriteiten bevoegd blijven voor het desbetreffende beleidsdomein. Een bijkomend argument voor het blijvend belang van nationale associaties in de nationale context is de sleutelrol die de nationale autoriteiten vervullen in het implementatieproces zelfs wanneer het beleid eigenlijk wordt gestroomlijnd en beslist op supranationaal niveau.

Aan het einde van dit deel kunnen we besluiten dat het MLG perspectief op Europese belangenvertegenwoordiging ons toelaat hypothesen te genereren over de mogelijke lobbystrategieën van nationale associaties op het Europese niveau. Omwille van de centrale rol die de nationale (lid-)staten op het Europees niveau spelen als leden van de Raad van Ministers is het erg waarschijnlijk dat de traditionele nationale route een belangrijke lobbystrategie blijft voor nationale associaties. Als gevolg van het toenemend belang van de supranationale arena in het meerlagig politiek systeem van de EU wordt verwacht dat nationale associaties steeds meer politieke activiteit in de Europese Commissie en/of het Europese Parlement zullen ontwikkelen. Terwijl in sommige gevallen de nationale associaties verkiezen met de Europese associaties te concurreren door directe politieke actie te ondernemen op Europees niveau, kiezen ze in andere gevallen voor indirecte actie door de participatie in Europese associaties. Rekening houdend met de definities in de inleiding van dit artikel kunnen we op basis van de MLG benadering besluiten dat nationale associaties Europeaniseren in de mate dat zij niet-nationale oriëntaties en relaties ontwikkelen terwijl zij gelijktijdig toch een aantal nationale kenmerken en eigenheid kunnen vrijwaren.

in the European Community : A Liberal Governmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, nr.4, 1993, pp. 473-524; A., PUTNAM, R.D., Diplomacy and Domestic Politics : the Logic of Two-Level Games, *International Organization*, vol. 42, nr. 2, 1988, pp. 427-460. De rechtstreekse lobbying van nationale associaties op het Europese beleidsniveau die hiervan het logisch gevolg is, past echter enkel in de MLG benadering. Terwijl deze laatste benadering beklemtoont dat de nationale executieven en administraties hun monopolie over nationale belangenvertegenwoordiging in het integratieproces verliezen, blijven voor het liberaal intergouvernementalisme de nationale executieven de dominante actoren m.b.t. de aggregatie en vertegenwoordiging van de nationale belangen in de EU (BEYERS, J., Gaining and seeking access : The European adaptation of domestic interest associations, *European Journal of Political Research*, vol. 41, nr. 5, 2002, pp. 585-612.

III. Het Europese financiële integratieproces

De Europese financiële dienstensector is een interessant beleidsdomein om de gegenereerde hypothesen na te gaan. Deze sector kan onderverdeeld worden in drie sub-sectoren: kredietinstellingen, effectenhandel en verzekeringen.¹⁶ De grenzen tussen de verschillende marktsegmenten en sub-sectoren worden echter steeds onduidelijker. Traditioneel bankieren wordt in toenemende mate gecombineerd met effectenhandel.¹⁷ Ook de tendens naar het zogenaamde "bancassurance" moet hier vermeld worden.¹⁸ Tijdens de laatste tien jaar zijn kredietinstellingen namelijk begonnen om verzekeringsproducten via hun distributienetwerken te verdelen. De traditionele opdeling tussen klassiek bankieren en verzekeren blijft echter bestaan met betrekking tot de productie van de verzekeringen, i.e. de zogenaamde underwriting.¹⁹ In de volgende paragrafen worden een aantal belangrijke veranderingen besproken die zich in de EU regelgeving en in het institutionele kader hebben voorgedaan. Deze ingrijpende aanpassingen van de Europese regelgeving hebben belangrijke distributieve effecten gehad voor de leveranciers van financiële diensten en hebben hierdoor tot een intense interactie geleid tussen deze private actoren en de EU instituties als gevolg van lobbying en publieke consultatie. Deze lobby-activiteiten vonden plaats terwijl belangrijke institutionele veranderingen zich voltrokken in het meerlagig EU politiek systeem. In een periode van internationalisatie en Europeanisatie van markten is het tegen een achtergrond van voortdurend veranderende regelgeving en een transformatie van de EU institutionele structuur dat nationale associaties lobbystrategieën hebben ontwikkeld in het meerlagig EU systeem.

De problematiek van financiële integratie kreeg weinig aandacht van de politici van de verschillende lidstaten in de jaren '60 en '70. Er werd opvallend meer vooruitgang geboekt in het elimineren van barrières voor de handel in goederen dan in het wegwerken van belemmeringen voor de handel in diensten.²⁰ Het gevolg was dat de evolutie in de financiële sector naar een geïntegreerde financiële markt bijzonder traag verliep. Het gevolg van de eerder beperkte grensoverschrijdende handel in financiële diensten was dat de financiële dienstverleningsindustrie, vooral dan wat betreft de zogenaamde "retail services", een eerder nationale aangelegenheid bleef.²¹ Pas vanaf het midden van de jaren '90 werd er echt

¹⁶ Ook de Europese Commissie gebruikt deze onderverdeling. De Commissie beschikt over lijsten die aangeven welke instellingen vallen onder de wetgeving voor een specifieke sub-sector.

¹⁷ LEWIS, M., *Universal Banking - Development in Financial Structure and Regulation*, Seventh Melbourne Money and Finance Conference, November, 1996.

¹⁸ NICHOLSON, G., *Competition between banks and insurance companies - The challenge of bancassurance* / Allfinanz, in STEINHERR, A., *The New European Financial Market Place*, London, Longman Group UK, 1992.

¹⁹ Dit proces van desegmentering in de EU financiële dienstverleningssector is nauwelijks weerspiegeld in de Europese wetgeving. De meeste wetgeving heeft immers een sub-sectoriële focus.

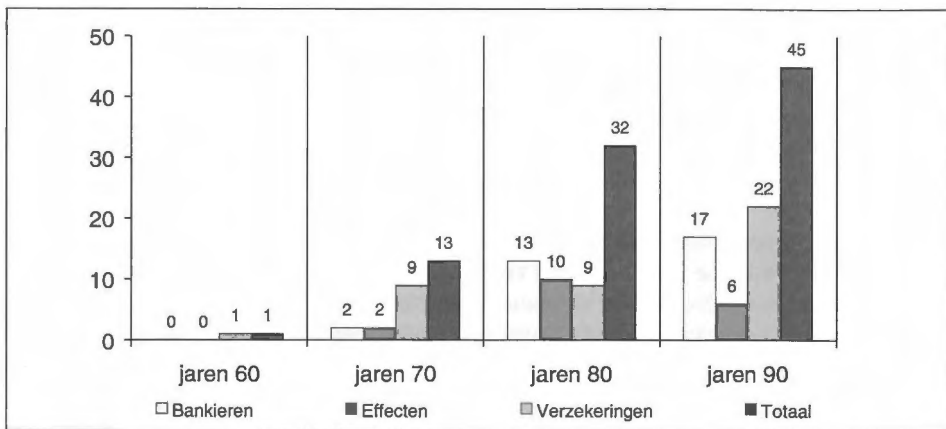
²⁰ POOL, B., *The creation of the internal market in insurance*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1990.

²¹ DIXON, R., *Banking in Europe, The Single Market*, London, Routledge, 1992.

Lobbying in de Europese Unie : Is er nog toekomst voor nationale belangengroepen ?

voortgang geboekt. Op het ogenblik dat in de lidstaten verschillende regeringen begonnen markten te liberaliseren, startte ook de Europese Commissie met een programma van financiële liberalisering en deregulering. Dit gaf aanleiding in de jaren '80 en '90 tot een sterke toename in de Europese wetgevende activiteit (zie Figuur 1).

Figuur 1 : Output van secundaire wetgeving



Bron : Celex database, Juni 2001

In een zogenaamde "White Paper" van de Europese Commissie opgesteld door Lord Cockfield, de toenmalige Commissaris verantwoordelijke voor de interne markt, werd in 1986 een plan voorgesteld om de interne markt voor financiële diensten tot stand te brengen.²² De aanbevelingen van de White Paper werden omgezet in verdragsteksten in de Eenheidsakte van 1 juli 1986. De lidstaten kwamen overeen dat drie belangrijke principes de handel in financiële diensten zouden sturen : de minimale harmonisatie van nationale wetgeving, de wederzijds erkenning en het principe van "home country control".²³ Volgens de traditionele benadering van het financiële integratieproces kon enkel voortgang geboekt worden door een gedetailleerde harmonisatie van alle wetten en regels met betrekking tot de financiële sector. In de White Paper berustte het voorstel voor het

²² BAKKER, A., *The Liberalization of Capital Movements in Europe, The Monetary Committee and Financial Integration, 1958-1994*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1996.

²³ Het principe van home country control houdt in dat de alle activiteiten van een financiële instelling in de Europese Unie worden gecontroleerd door de autoriteiten van het land waar de hoofdzetel zich bevindt. In de praktijk betekent het principe van home country control dat er geen overdracht van nationale controlebevoegdheden naar het supranationale niveau noodzakelijk is.

tot stand komen van de interne markt daarentegen op het principe van de wederzijdse erkenning.²⁴

Vanaf het midden van de jaren '80 werd er een toenemend aantal wetgevende maatregelen genomen in de financiële sector. Vier sleutelrichtlijnen hebben de drie basisprincipes van de Eenheidsakte in de EU financiële wetgeving vorm gegeven: de Tweede Bankenrichtlijn (89/646/EEG), de Effectenhandelrichtlijn (93/22/EEG), en de Derde Levens- (92/96/EEG) en Niet-Levensrichtlijn (92/94/EEG).²⁵ Om succesvol toegepast te kunnen worden, werden deze vier richtlijnen vergezeld van de cruciale Richtlijn ter Liberalisering van het Kapitaalverkeer (89/361/EEG). Er werd algemeen aangenomen in de jaren '90 dat de gefaseerde omzetting van deze sleutelrichtlijnen effectief zou leiden tot de voltooiing van interne markt voor financiële diensten. Niettegenstaande de vaststelling dat de interne markt misschien wel vanuit juridisch oogpunt een feit was geworden, bestond er toch een consensus onder academici en experts dat er nog belangrijke belemmeringen waren die weggewerkt moesten worden.²⁶ Bovendien werd door de geleidelijke implementatie van de Economische en Monetaire Unie voor de politici duidelijk dat het succes van de nieuwe eenheidsmunt erg onzeker zou zijn zonder goed functionerende en geïntegreerde Europese financiële markten. Ze deden daarom in 1998 beroep op de Europese Commissie om een nieuw plan uit te werken, het zogenaamd Financial Services Action Plan (FSAP), met de bedoeling een nieuwe impuls te geven aan de ontwikkeling van de Europese financiële eenheidsmarkt.²⁷ Het FSAP heeft geleid tot een belangrijke toename van het aantal Commissievoorstellen in de financiële dienstverleningssector (zie Figuur 2 onderaan).

Om de strategieën die nationale economische belangengroepen hebben ontwikkeld om het EU beslissingsproces te beïnvloeden beter te kunnen begrijpen, is een

²⁴ LLEWELYN, D., Banking and Financial Services, in Swann, D., *The Single European Market and Beyond, a Study of the Wider Implications of the Single European Act*, London and New York, Routledge, 1993, pp. 106-145.

²⁵ LANNOO, K., The Internal Market for Financial Services. What has been achieved and what remains to be done, *CEPS Research Report*, nr. 10, 1992.

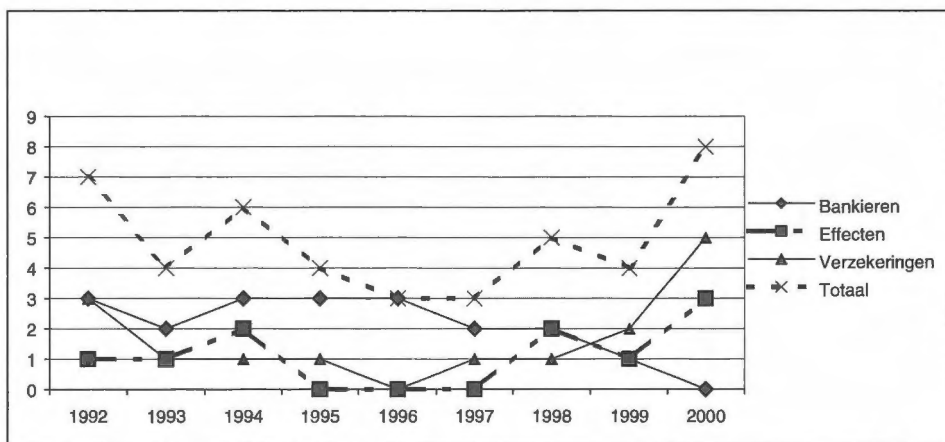
²⁶ DIXON, R., o.c.; FEVRE, J., EC Regulation in the Financial Services Sector, in Mikdashi, Z., *Financial Strategies and Public Policies, Banking, Insurance and Industry*, New York, St. Martin's Press, 1993; KESPOHL-WILLEMER, A., Harmonization of Insurance Law in the European Community, in Campbell, D., Flint, C., *The European Market, Myth or Reality?*, Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993; LLEWELYN, D., o.c.; VIPOND, P., The European Financial Area in the 1990s: Europe and the Transnationalization of Finance, in Cerny, P., *Finance and World Politics, Markets, Regimes and States in the Post-Hegemonic Era*, England, Edward Elgar Publishing Limited, 1993; ZAVVOS, G., EC Financial Markets: Regulation for Stability and Openness, in Wymeersch, E., *Further Perspectives in Financial Integration in Europe*, Berlin/New York, Walter de Gruyter, 1994; SCHLIESSER, W., Consolidation and Expansion of the European Single Insurance Market, in Urban, S., *European Challenges*, Wiesbaden, Gabler, 1996; MCGEE, A., *The Single Market in Insurance. Breaking Down the Barriers*, Aldershot and Brookfields USA, Ashgate and Dartmouth, 1998.

²⁷ MOGG, J., Looking ahead to the next century: EU priorities for financial services, *Euredia, European Banking and Financial Law Journal*, vol. 1, 1999, pp. 9-29. Zie ook: Financial Services: Building a Framework for Action. Commission Communication of 28/10/98. COM (1998) 625.

Lobbying in de Europese Unie : Is er nog toekomst voor nationale belangengroepen ?

nauwgezette analyse van het meerlagig institutioneel systeem en de inter-institutionele machtsevenwichten in het beleidsdomein van de financiële dienstverlening onontbeerlijk. Het is immers zo dat nationale associaties de EU instituties zullen benaderen die in een belangrijke rol spelen in het collectief EU beslissingsproces. In 1986 vereenvoudigde de Eenheidsakte het beslissingsproces door de unanimiteitsregel voor beslissingen in de Raad van Ministers te vervangen door besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid met betrekking tot wetgevende maatregelen om de interne markt tot stand te brengen, inclusief de interne markt voor financiële diensten.²⁸ Vóór 1986 maakte de unanimiteitsregel het voor elke lidstaat individueel mogelijk nieuwe wetgeving te blokkeren.

Figuur 2 : Output van Commissievoorstellen



Bron : Celex database, Juni 2001

Als gevolg hiervan was de nationale route een zeer efficiënte manier voor nationale associaties om het EU beslissingsproces te beïnvloeden. De Eenheidsakte wijzigde ook het institutionele machtsevenwicht door de rol van het Europees Parlement te versterken.²⁹ Deze verdragswijziging introduceerde de samenwerkingsprocedure (Artikel 149(2) EEG Verdrag) waardoor een tweede lezing aan de bestaande consultatieprocedure werd toegevoegd. De nieuwe procedure liet het Parlement toe wetsvoorstellen te amenderen. Hierdoor kreeg de Raad meer aandacht voor de wensen van het Europese Parlement. Oorspronkelijk was de nieuwe procedure enkel van toepassing met betrekking tot 10 artikels uit het verdrag. Deze artikels vormden echter de basis voor de meeste wetgeving die

²⁸ PEARSON, P., SMITS, R., EC Treaty provisions relevant to the banking sector, in Van Empel, M., Smits, R., *Banking and EC Law*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1995.

²⁹ NEUNREITHER, K., The European Parliament, in Cram, L., Dinan, D., Nugent, N., *Development in the European Union*, New York, St. Martin's Press, 1999, pp. 62-83.

noodzakelijk was ter voltooiing van de interne markt.³⁰ Het Verdrag van Maastricht breidde de bevoegdheden van het Europees Parlement met betrekking tot interne markt wetgeving nog uit.³¹ Het verdrag introduceerde de zogenaamde medebeslisingsprocedure (Artikel 189B, Verdrag van Maastricht). Deze nieuwe procedure geeft het Parlement voor de eerste keer een echt wetgevend veto. Ze is van toepassing op vrijwel alle wetgeving die voorheen aan de samenwerkingsprocedure onderworpen was.³² De opeenvolgende verdragswijziging hebben de institutionele macht van het Europese Parlement telkens substantieel doen toenemen. Terwijl de Europese Commissie zijn oorspronkelijke "agenda-setting" bevoegdheden heeft weten te vrijwaren, is het institutionele evenwicht tussen de Raad en het Parlement dramatisch veranderd. Deze fundamentele verandering in het institutionele machtsevenwicht heeft de supranationale arena versterkt in vergelijking met de nationale arena in het EU meerlagig politiek systeem. Dit heeft ongetwijfeld gevolgen voor de lobbystrategieën van nationale economische belangengroepen.

Het is tenslotte belangrijk twee korte bemerkingen te formuleren met betrekking tot de sectoriële focus van dit artikel. Ten eerste moet men opmerken dat de impact van het Europeanisatieproces op de lobbystrategieën van nationale economische belangengroepen sectorieel zou kunnen verschillen.³³ De mate waarin de nationale bevoegdheden voor een sector overgedragen worden naar het Europese beleidsniveau vormt een cruciale variabele die een grote invloed uitoefent op het strategisch gedrag van nationale associaties. Ten tweede moet beklemtoond worden dat in dit onderzoek enkel sectoriële associaties werden bestudeerd. Er zijn echter geen directe redenen om aan te nemen dat zogenaamde inter-sectoriële associaties zich volgens een andere logica zouden gedragen.

IV. De lobbystrategieën van nationale economische belangengroepen in de EU

Op basis van een uitgebreide empirische studie van de Europese financiële dienstensector zullen de gegenereerde hypothesen met betrekking tot het strategisch gedrag van nationale associaties worden nagegaan. Er wordt een systematische analyse uitgevoerd van de toegang die nationale economische belangengroepen hebben tot het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad van Ministers. Om te onderzoeken in welke mate nationale associaties directe en/of indirecte lobbystrategieën ontwikkelen op het Europese beleidsniveau, wordt de toegang van nationale en Europese associaties vergeleken in de drie EU instellingen.

³⁰ MOREIRO GONZALES, C., *Banking in Europe After 1992*, Aldershot and Brookfield, Dartmouth, 1993.

³¹ PEARSON, P., SMITS, R., o.c.

³² CORBETT, R., JACOBS, F., SHACKLETON, M., *The European Parliament*, London, Cartermill Publishing, 1995.

³³ LEHMKUHL, D., *The Importance of Small Differences. The Impact of European Integration on the Associations in the German and Dutch Road Haulage Industries*, Dissertation, European University Institute, Florence, 1998.

Lobbying in de Europese Unie : Is er nog toekomst voor nationale belangengroepen ?

gen. Het empirisch onderzoek berust op 63 semi-gestructureerde interviews met EU ambtenaren en politici die deel uitmaken van de reeds genoemde instellingen.³⁴ Er werd een reeks van gestructureerde vragen ontwikkeld om vergelijkbare en kwantificeerbare gegevens te verzamelen over de toegang van vier verschillende organisatievormen van economische belangenvertegenwoordiging : individuele bedrijven, consultants, nationale en Europese associaties. Niettegenstaande de data werden verzameld en verwerkt om de toegang van deze vier verschillende organisatievormen tot de EU instituties na te gaan, is rekening houdend met de onderzoeksvraag de focus van dit artikel beperkt tot de mate van toegang van alleen de nationale en Europese associaties. Terwijl gestructureerde vragen in de vragenlijsten werden opgenomen om vergelijkbare data te bekomen, gaven een aantal open vragen de mogelijkheid meer kwalitatieve inzichten te verwerven.³⁵ Zowel de kwantitatieve als kwalitatieve gegevens van de semi-gestructureerde interviews werden gebruikt om de hypothesen met betrekking tot de lobbystrategieën van nationale associaties te onderzoeken. De meting van de graad van toegang van de nationale en Europese associaties gebeurde op basis van de methode van paarsgewijze vergelijking.³⁶ Dit is een één-dimensionele schaalmethode die toelaat ordinale waarden in intervalwaarden om te zetten. De ordinale gegevens werden verzameld in de semi-gestructureerde interviews waarin de geïnterviewden een rangschikking moesten opstellen van hun contacten met de eerder genoemde vier verschillende vormen van economische belangenvertegenwoordiging. Op basis van de intervalwaarden kunnen de relatieve toegangswaarden van zowel de nationale en Europese associaties als de andere organisatievormen worden berekend voor de drie EU instituties. De bekomen resultaten worden weergegeven in Figuur 3.³⁷

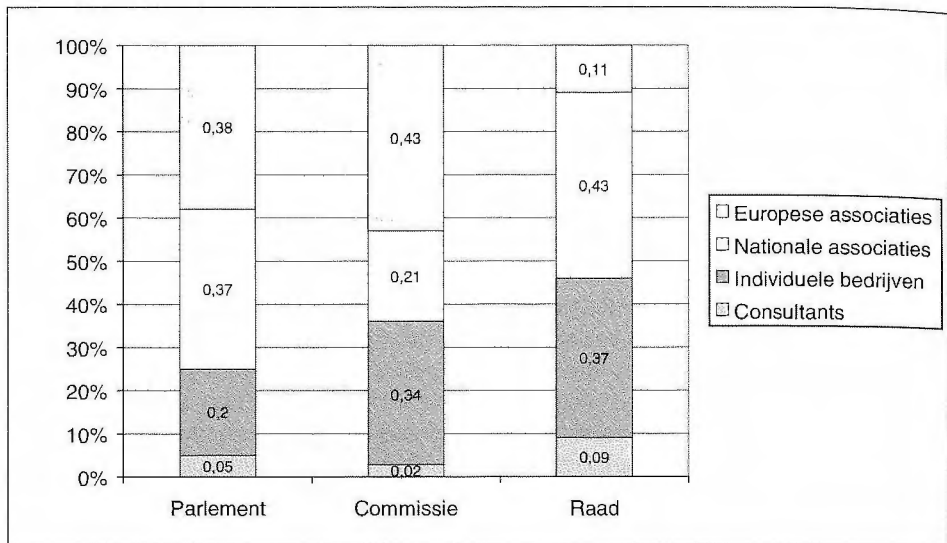
³⁴ In elke institutie werd eerst de relevante populatie geïdentificeerd en vervolgens een steekproef bepaald. Aangezien de geïdentificeerde populaties eerder klein zijn, werden de grootst mogelijke steekproeven genomen om het aantal observaties te maximaliseren. In de Europese Commissie (populatie=29) en het Europees Parlement (populatie=45) bestond de steekproef uit een studie van de volledige populatie. De relevante populatie in de Raad bestond uit 22 eenheden waarvan er 15 in de steekproef werden opgenomen (gestratificeerde steekproef). De respons ratio in de Raad (93 %) is duidelijk hoger dan in de Europese Commissie (76 %) en het Europees Parlement (60 %). In totaal werden er in Brussel door de auteur 63 interviews afgenomen tussen juni 2000 en mei 2002.

³⁵ KING, N., *The Qualitative Research Interview*, in Cassell, C., Symon, G., *Qualitative Methods in Organizational Research*, London, Sage Publications, 1995.

³⁶ GUILFORD, J., *Psychometric Methods*, New York–Toronto–London, McGraw-Hill Book Company, 1954; SWANBORN, P., *Schaaltechnieken, Theorie en praktijk van acht eenvoudige procedures*, Amsterdam, Boom, 1993.

³⁷ Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de gebruikte methode and berekeningen zie BOUWEN, P., *A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers*, Max-Planck-Institut Für Gesellschaftsforschung Discussion Paper, 02/7, 2002.

Figuur 3 : Vergelijking van relatieve toegang tot het Parlement, de Commissie en de Raad



Bron : Bouwen, P., *A Comparative Study of Business Lobbying...*, (2002), (N=63)

In de grafiek wordt de relatieve toegang van nationale en Europese associaties ook vergeleken met de relatieve toegang van individuele bedrijven en politieke consultants. Niettegenstaande collectieve vormen van economische belangenvertegenwoordiging de eigenlijke focus van dit artikel zijn, i.e. de vertegenwoordiging van economische belangen door nationale en Europese associaties, is het belangrijk te benadrukken dat de individuele bedrijfsvertegenwoordiging of de vertegenwoordiging door middel van politieke consultants in toenemende mate belangrijke vormen van economische belangenvertegenwoordiging zijn op het Europese beleidsniveau. Het klassieke onderzoek in verband met belangengroepen houdt zich vrijwel uitsluitend bezig met collectieve vormen van belangenvertegenwoordiging.³⁸ Ook de literatuur met betrekking tot Europese belangenvertegenwoordiging heeft zich hoofdzakelijk geconcentreerd op collectieve politieke actie.³⁹

Talrijke nationale economische associaties zijn actief in de financiële dienstensector van de 15 lidstaten. De gegevens in Figuur 3 illustreren dat deze associaties niet enkel actief zijn op het zuiver nationaal beleidsniveau, maar dat zij er tevens in slagen toegang te krijgen tot de EU instituties. Bovendien tonen de relatieve

³⁸ OLSON, M., *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

³⁹ GREENWOOD, J., GROTE, J., RONIT, K., *Organized Interests and the European Community*, London, Sage Publications, 1992; GREENWOOD, J., ASPINWALL, M., *Collective Action in the European Union, Interests and the New Politics of Associability*, London, Routledge, 1998.

Lobbying in de Europese Unie : Is er nog toekomst voor nationale belangengroepen ?

toegangswaarden duidelijk aan dat nationale associaties niet meer uitsluitend vertrouwen op de traditionele nationale route via de Raad van Ministers om deel te nemen aan het EU beslissingsproces. De nationale economische belangengroepen hebben ook toegang tot het Europese Parlement en de Europese Commissie. De data bevestigen duidelijk de MLG hypothese dat nationale associaties directe lobbystrategieën ontwikkelen op de verschillende beleidsniveaus van het meerlagig EU systeem. Het Europees financieel integratieproces heeft blijkbaar niet geleid tot het wegwijnen van nationale economische belangengroepen zoals voorspeld door het neo-functionalisme.

De gegevens in Figuur 3 tonen aan dat ook de Europese economische belangengroepen die actief zijn in de EU financiële dienstensector in belangrijke mate toegang hebben tot de EU instellingen. Tot voor kort, i.e. maart 2001, hadden deze Europese associaties de vorm van traditionele Europese federaties die enkel nationale belangengroepen als leden hadden. Een aantal van de meest belangrijke Europese associaties zijn onderaan in tabel 1 samengevat.

Tot maart 2001, bestonden er in de EU financiële dienstensector geen Europese associaties met grote bedrijven als directe leden en geen zogenaamde gemengde Europese associaties met zowel nationale associaties als grote bedrijven als directe leden.⁴⁰ In tegenstelling tot grote bedrijven in andere sectoren hebben de Europese financiële instellingen lange tijd eerder conservatieve politieke strategieën gevolgd. Zij zagen het niet zitten om door het opzetten van nieuwe organisatievormen van economische belangenvertegenwoordiging nauwer met elkaar samen te werken. Pas in maart 2001 werd de European Round Table for Financial Services (ERF) opgericht.⁴¹ Het is een Europese associatie met direct lidmaatschap van een beperkt aantal grote financiële instellingen. De leden van de ERF zijn de voorzitters en chief executives van een aantal leidinggevende financiële instellingen waaronder Axa, Deutsche Bank, BNP Paribas, Royal Bank of Scotland en Unicredito Italiano. Voor de oprichting van de ERF bestonden Europese associaties uitsluitend uit nationale belangengroepen. De Europese associaties vormden zo voor de nationale associaties een belangrijk kanaal om het EU wetgevend proces te beïnvloeden. Terwijl een

⁴⁰ GREENWOOD, J., RONIT, K., Interest Groups in the European Community : Newly Emerging Dynamics and Forms, *West European Politics*, vol. 17, nr. 1, 1994, pp. 31-52; COWLES, M., The EU Committee of Amcham : the powerful voice of American firms in Brussels, *Journal of European Public Policy*, vol. 3, nr. 3, 1996, pp. 339-358; CRAM, L., GREENWOOD, J., European Level Business Collective Action : The Study Agenda Ahead, *The Journal of Common Market Studies*, vol. 34, nr. 3, 1996, pp. 449-463.

De facto bestonden er eigenlijk toch al gemengde Europese associaties in de financiële sector. De European Mortgage Federation en de European Savings Banks Association hadden reeds zowel nationale associaties als individuele bedrijven als directe leden. De basis voor hun gemengde structuur verschilt echter fundamenteel van de "echte" gemengde Europese associaties. Een aantal individuele bedrijven werden directe leden van deze twee traditionele Europese federaties omdat er geen nationale associaties bestonden in de desbetreffende lidstaten. Het was in dit geval duidelijk geen bewuste poging om de structuur van deze associaties fundamenteel te veranderen.

⁴¹ BIELING, H., Social Forces in the Making of the New European Economy, *New Political Economy*, vol. 8, nr. 2, forthcoming.

aantal nationale associaties directe lobbystrategieën hebben ontwikkeld, vertrouwen anderen nog steeds op hun lidmaatschap in Europese associaties om indirect aan het EU beslissingsproces deel te nemen. Deze vaststellingen bevestigen de MLG hypothese dat nationale associaties zowel directe als indirecte lobbystrategieën ontwikkelen om deel te nemen aan het Europees collectief beslissingsysteem.

Tabel 1 Europese associaties in de EU financiële dienstensector⁴²

Bankieren	Effectenhandel	Verzekeringen
European Associations of Co-operative Banks	Fédération Européenne des fonds et sociétés d'investissement	Association des Assureurs Coopératifs et Mutualistes Européen
European Banking Federation	Federation of European Securities Exchanges	Comité Européen des Assurances
European Savings Banks Group		
European Mortgage Federation	European Federation for Retirement Provision	

Bron : CONECCS database + eigen gegevens

De empirische resultaten van dit artikel bevestigen de verwachtingen gebaseerd op de "logic of influence" van Schmitter en Streeck.⁴³ De logic of influence heeft betrekking op de interactie tussen belangengroepen enerzijds en de staat anderzijds en beklemtoont dat belangengroepen zich moeten organiseren op een manier die hen toelaat toegang te krijgen tot en voldoende invloed uit te oefenen over de publieke autoriteiten. Het is daarom erg belangrijk dat belangengroepen rekening houden met de institutionele structuur van de publieke autoriteiten. Zoals beschreven in het derde deel is door de aanzienlijke overdracht van bevoegdheden van het nationale naar het Europese beleidsniveau de locus van het beslissingsproces fundamenteel veranderd. Er zijn nu belangrijke bevoegdheden zowel op het nationale als op het Europese niveau gesitueerd. De lobbystrategieën van nationale associaties hebben zich bijgevolg aangepast aan de veranderde institutionele "target structure". Terwijl nationale associaties actief blijven in hun eigen nationale

⁴² In deze tabel worden een aantal belangrijke Europese associaties in de EU financiële sector weergegeven maar er bestaan er nog meer. Een groot aantal van deze associaties kan men terugvinden in de CONECCS database die beheerd wordt door de Europese Commissie op de volgende website: http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/listedomain2.cfm?CL=en. Een belangrijk aantal internationale associaties die in Brussel actief zijn, werden niet in de tabel opgenomen. Een paar voorbeelden: de International Federation of Insurance Intermediaries (BIPAR) in de verzekeringssector, de International Securities Market Association (ISMA) en de International Swaps and Derivatives Associations (ISDA) in de effectenhandel, het World Savings Banks Institute in de banksector.

⁴³ SCHMITTER, P., STREECK, W., *The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe*, Discussion Paper IIM/LPM, Wissenschaftszentrum Berlin, 1981; SCHMITTER, P., STREECK, W., *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, Max-Planck-Institut Für Gesellschaftsforschung Discussion Paper, 99/1, 1999.

Lobbying in de Europese Unie : Is er nog toekomst voor nationale belangengroepen ?

context, hebben ze door hun directe en indirecte lobbystrategieën een manier ontwikkeld om politieke actie te ondernemen in het meerlagig EU systeem.

V. De relatieve toegang van nationale associaties tot de EU : een verklarend model

De empirische gegevens laten niet alleen toe de eerder gestelde hypothesen te toetsen, maar op basis ervan kunnen we ook een antwoord formuleren op twee bijkomende onderzoeksvragen. Ten eerste kan er onderzocht worden tot welke Europese instellingen de nationale en Europese associaties de beste toegang krijgen. Vervolgens proberen we te begrijpen hoe dit toegangspatroon tot stand komt.

De data in Figuur 3 illustreren duidelijk de verschillende graad van toegang van nationale en Europese associaties tot de EU instituties. Hoewel nationale economische belangengroepen ook directe politieke actie ondernemen in het Parlement en de Commissie, blijft de traditionele nationale route toch het meest succesvol (43 %). Terwijl de nationale associaties een relatieve hoge toegangsgraad hebben tot het Europees Parlement (37 %), hebben ze een lage toegangsgraad tot de Europese Commissie (21 %). Met betrekking tot Europese associaties tonen de gegevens dat zij een betere toegang hebben tot het Europees Parlement (38 %) en de Europese Commissie (43 %) dan tot de Raad van Ministers (11 %). Het is bovendien interessant de toegang van nationale en Europese associaties te vergelijken in de drie EU instellingen. Een systematische vergelijking laat zien dat nationale en Europese associaties bijna dezelfde toegangsgraad hebben tot het Europees Parlement (NA=37 % en EA=38 %) maar dat Europese associaties een duidelijk hogere toegangsgraad genieten tot de Europese Commissie (EA=43 % en NA=21 %). De situatie is net omgekeerd in de Raad van Ministers waar nationale associaties een hogere toegangsgraad hebben dan Europese associaties (NA=43 % en EA=11 %).

A. De "logic of access"

Niet de eerder genoemde "logic of influence" maar de zogenaamde "logic of access" is nuttig om het gedifferentieerde toegangspatroon van nationale en Europese associaties te begrijpen. Terwijl de logic of influence wijst op het algemene belang van de institutionele "target structure" voor de organisatie en strategieën van economische belangenvertegenwoordiging in de EU, laat de logic of access toe voorspellingen te maken met betrekking tot de concrete interactie van nationale en Europese associaties met de EU instellingen.⁴⁴ De logic of access is een

⁴⁴ BOUWEN, P., *Corporate Lobbying in the European Union : Towards a Theory of Access*, *European University Institute Working Paper*, SPS 2001/5, 2001; BOUWEN, P., *Corporate Lobbying in the European Union : The Logic of Access*, *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nr. 3, 2002, pp. 365-390.

theoretisch kader dat onwikkeld werd om de toegang van verschillende organisatievormen van economische belangenvertegenwoordiging (individuele bedrijven, associaties en consultants) tot EU instellingen beter te begrijpen. De graad van toegang tot de EU instellingen wordt verklaard op basis van vraag en aanbod van zogenaamde "access goods" of toegangsgoederen. Deze toegangsgoederen betreffen informatie die essentieel is in het kader van het EU beslissingsproces. Er worden drie toegangsgoederen gespecificeerd: Expertise, Informatie over het Europese Overkoepelend Belang (IEOB) en Informatie over het Binnenlands Overkoepelend Belang (IBOB). Om toegang te krijgen tot een bepaalde EU instelling moeten economische belangengroepen de toegangsgoederen leveren die de EU instelling nodig heeft.

B. Het aanbod van toegangsgoederen

Nationale associaties slagen er niet zo goed in als individuele ondernemingen om Expertise leveren omdat zij minder middelen hebben en zich moeten bezighouden met een brede waaier van onderwerpen.⁴⁵ Het is vrijwel gemeengoed geworden in de EU instituties om vertegenwoordigers van nationale associaties als een soort "industriële ambtenaren" te beschouwen die niet over voldoende expertise beschikken om de beleidsformulering te kunnen ondersteunen.⁴⁶ Ze zijn bovendien te ver van de markt verwijderd. Nationale associaties zijn daarentegen gespecialiseerd in het tot stand brengen van een interne consensus door rekening te houden met de verschillende meningen van hun leden, i.e. bedrijven. Door uitgebreide interne consultatie kunnen nationale associaties een overkoepelend nationaal perspectief op hun sector geven en op die wijze kwaliteitsvolle Informatie verstrekken over het Binnenlands Overkoepelend Belang. Een parallelle redenering gaat op voor Europese associaties. Aangezien zij gespecialiseerd zijn in het aggregeren van verschillende belangen op het Europese beleidsniveau, kunnen zij kwaliteitsvolle Informatie verstrekken over het Europese Overkoepelende Belang.

C. De vraag naar toegangsgoederen

Terwijl het aanbod van toegangsgoederen bepaald wordt door de organisatievorm van de belangenvertegenwoordiging (individueel bedrijf, associatie,...) is de vraag afhankelijk van de specifieke rol die elke Europese instelling speelt in het Europees wetgevende proces. Niettegenstaande de Europese instellingen in zekere mate geïnteresseerd zijn in elk van de drie toegangsgoederen heeft iedere instelling toch een voorkeur voor een bepaald toegangsgoed. Dit is het zogenaamde kritisch toegangsgoed.

Expertise is het kritisch toegangsgoed voor de Europese Commissie. Als agenda-setter in het Europees wetgevend proces heeft de Commissie het formele initiatief-

⁴⁵ BOUWEN, P., *Corporate Lobbying in the European Union...* (2002).

⁴⁶ GREENWOOD, J., WEBSTER, R., *Are EU Business Associations Governable?*, *European Integration Online Papers*, vol. 4, nr. 3, 2000.

Lobbying in de Europese Unie : Is er nog toekomst voor nationale belangengroepen ?

recht. Het voorstellen van nieuwe Europese wetgeving aan het begin van het wetgevend proces vergt zeer veel Expertise. De Commissie is in dit vroege stadium niet geïnteresseerd in IBOB. De private binnenlandse belangen en de belangen van de verschillende lidstaten zijn immers op dat ogenblik vaak nog niet geïdentificeerd. Als verdediger van het gemeenschappelijke, Europese belang heeft de Europese Commissie eerder een voorkeur voor IEBOB.

De interesse van het Europees Parlement in Expertise is eerder beperkt. In deze fase van het wetgevend proces heeft de Commissie reeds een gedetailleerd en vaak technisch voorstel geformuleerd. Hoewel een zekere technische kennis noodzakelijk blijft, is de hoeveelheid Expertise die noodzakelijk is om voorstellen te kunnen amenderen en beslissingen te kunnen nemen in het Parlement veel beperkter. Als supranationale volksvergadering heeft het Parlement als opdracht wetsvoorstellen te evalueren vanuit een Europees perspectief.⁴⁷ IEBOB is daarom het kritisch toegangsgoed voor het Europees Parlement. Het feit dat de Europarlementleden rechtstreeks verkozen worden in nationale kiesomschrijvingen heeft ook een beperkte vraag naar IBOB tot gevolg. Die informatie kan immers de kansen op herverkiezing positief beïnvloeden.

Voor de Raad van Ministers is IBOB het kritisch toegangsgoed. Omdat nationale belangen tijdens de onderhandelingen in de Raad primeren, is het cruciaal voor de lidstaten om hun nationale of binnenlandse belangen zorgvuldig te identificeren. IBOB speelt hierbij vanzelfsprekend een belangrijker rol dan IEBOB. Ook de vraag naar Expertise is eerder beperkt in de Raad. In dit stadium van het wetgevend proces is de Raad vooral geïnteresseerd in informatie die de onderhandelingen tussen de lidstaten kan vergemakkelijken.⁴⁸

D. De relatieve toegang van associaties tot de EU als resultaat van vraag en aanbod

Uit het voorgaande analyse van vraag en aanbod kunnen we begrijpen waarom nationale associaties de hoogste toegangsgraad hebben tot de Raad van Ministers. Deze instelling heeft immers de grootste vraag naar IBOB en dit toegangsgoed kan het best geleverd worden door de nationale associaties. Niettegenstaande het Europees Parlement vooral geïnteresseerd is in IEBOB heeft deze instelling tevens een substantiële interesse voor IBOB. Deze specifieke vraag naar toegangsgoederen verduidelijkt waarom Europese associaties de hoogste toegangsgraad hebben tot het Europese Parlement maar ook waarom nationale associaties toch nog een relatief hoge toegangsgraad genieten. Het feit dat er in de Europese Commissie vooral een vraag naar Expertise bestaat, verklaart op zijn beurt de lage toegangs-

⁴⁷ KOHLER-KOCH, B., Organized Interests in the EC and the European Parliament, *European Integration Online Papers*, vol. 1, nr. 9, 1997.

⁴⁸ Voor een gedetailleerde en systematische analyse van de vraag en het aanbod van toegangsgoederen zie BOUWEN, P., o.c., 2001 en BOUWEN, P., *Corporate Lobbying in the European Union...* (2002). Voor een empirische analyse van de vraag naar toegangsgoederen zie BOUWEN, P., *Zugangslogik in der Europäischen Union: der Fall des Europäischen Parlaments*, in Kohler-Koch, B., Eising, R., *Interessenpolitik in Europa*, Baden-Baden, Nomos (in druk). BOUWEN, P., *A Comparative Study of Business Lobbying...*, (2002).

graad van nationale associaties. Nationale associaties hebben het immers moeilijk de gewenste Expertise te leveren. Op basis van het theoretisch kader kunnen we tenslotte besluiten dat de verschillende graad van toegang van nationale en Europese associaties tot de drie Europese instellingen kan verklaard worden door verschillende capaciteiten die ze hebben om toegangsgoederen te produceren. Bovendien is het feit dat nationale en Europese associaties een verschillende toegangsgraad hebben tot het Europees beslissingsproces nog een bijkomende reden voor de gediversifieerde lobbystrategieën die de nationale associaties toepassen. Terwijl de directe lobbystrategie de nationale associaties een hoge toegangsgraad verschaft tot de Raad van Ministers en het Europees Parlement, geeft de indirecte strategie via de Europese associaties een hoge toegangsgraad tot de Europese Commissie.

VI. Brussel lobbyen op het thuisfront

Recent empirisch onderzoek heeft aangetoond dat nationale associaties in toenemende mate een permanent kantoor in Brussel oprichten om zo gemakkelijker directe lobbystrategieën op het Europese beleidsniveau te kunnen ontwikkelen.⁴⁹ In de banksector bijvoorbeeld, hebben verschillende Duitse associaties een permanente vertegenwoordiging gevestigd. Zij vertegenwoordigen de verschillende niches van de Duitse kredietmarkt. Niet alleen het Verband Deutscher Hypotheken Banken (VDH) en de Deutsche Bausparkassen zijn in Brussel aanwezig, ook het Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB) en de Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV) hebben een permanent kantoor in Brussel. Het is belangrijk in te zien dat hun permanente aanwezigheid in Brussel een gevoelige zaak is voor de Europese associaties waartoe zij behoren. Om schadelijke concurrentie met de Europese associaties te vermijden, besteden de nationale associaties erg veel tijd om goede werkrelaties met hen uit te bouwen. In tegenstelling tot de andere Duitse bankenassociaties heeft het Bundesverband Deutscher Banken (BDB) bewust gekozen om geen permanent kantoor in Brussel te vestigen. De associatie wil op deze manier schadelijke concurrentie met haar Europese associatie, i.e. de European Banking Federation (FBE), vermijden. Ook al biedt de fysieke aanwezigheid in Brussel duidelijke voordelen voor de belangengroepen, toch is ze niet noodzakelijk om een zogenaamde Brussel-strategie te ontwikkelen. Talrijke vertegenwoordigers van nationale economische belangengroepen pendelen op regelmatige basis tussen Brussel en hun nationale hoofdstad om een directe lobbystrategie te implementeren. Het is nochtans erg belangrijk te benadrukken dat de activiteiten van nationale associaties met betrekking tot de EU aangelegenheden zowel in de nationale hoofdsteden als in Brussel kunnen plaatsvinden. Op basis van de gegevens verzameld in de semi-gestructureerde interviews tonen de volgende paragrafen

⁴⁹ KOHLER-KOCH, B., QUITTKAT, C., *Intermediation of Interests in the European Union, Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum Für Europäische Sozialforschung*, nr. 9, 1999.

Lobbying in de Europese Unie : Is er nog toekomst voor nationale belangengroepen ?

aan dat een substantieel gedeelte van de lobby-activiteiten van nationale associaties met betrekking tot de EU in feite plaatsvinden op het thuisfront.

De zogenaamde traditionele nationale route biedt nationale associaties de mogelijkheid beslissingen in de Raad van Ministers te beïnvloeden door hun nationale regering of administratie te benaderen. Op basis van theoretische argumenten en de resultaten van de semi-gestructureerde interviews was het mogelijk om de administratieve en gouvernementele structuren in de nationale hoofdsteden als de belangrijkste locus voor het lobbyen van de EU lidstaten in het kader van de Raad van Ministers te identificeren. Zij blijken veel belangrijker te zijn dan de permanente vertegenwoordigingen van de lidstaten in Brussel. Terwijl 57 % van de geïnterviewden aangaf dat de nationale hoofdstad meer benaderd wordt met betrekking tot EU aangelegenheden dan de permanent vertegenwoordiging, beweerden slechts 14 % het tegendeel (zie tabel 2 beneden).⁵⁰

Het theoretische argument begint met de identificatie van een "principal-agent" relatie tussen de nationale hoofdstad (=principal) en de permanente vertegenwoordiging (=agent). De nationale onderhandelingspositie van de lidstaten in de Raad wordt bepaald op het thuisfront door de minister en zijn cabinet. Hoewel de lidstaten bevoegdheden hebben afgestaan aan de permanente vertegenwoordigers om in opdracht van hen te onderhandelen in Brussel, moet men oog hebben voor het mogelijk gevaar van "bureaucratic drift".⁵¹ Dit betekent in concreto dat de agent, i.e. de permanente vertegenwoordiger, zich opportunistisch gedraagt en zijn eigen belangen verdedigt in plaats van die van de principal, i.e. de administratie en regering in de nationale hoofdstad.⁵² Deze situatie van relatieve onafhankelijkheid van de permanente vertegenwoordiger ten opzichte van de administratie en regering in de hoofdstad, maakt de permanente vertegenwoordiging in Brussel een interessant doelwit voor lobbying van nationale economische belangengroepen.

⁵⁰ Niettegenstaande de administratieve en gouvernementele structuren in de nationale hoofdsteden werden geïdentificeerd als de belangrijkste locus voor het lobbyen van de Raad, werd omwille van praktische redenen toch een groep van 22 financiële attachés die werken voor de permanente vertegenwoordigingen van de lidstaten in Brussel als relevante populatie geïdentificeerd om de toegang van economische belangengroepen tot de Raad te onderzoeken. Aangezien alle financiële attachés permanente contacten onderhouden met hun hoofdstad en zij er bovendien vrijwel allemaal gewerkt hebben, werd aangenomen dat zij betrouwbare informatie konden verschaffen over het gedrag van de nationale ambtenaren op het thuisfront.

⁵¹ MNOOKIN, R., SUSSKIND, L., *Negotiating on Behalf of Others*, Thousand Oaks - London - New Dehli, Sage Publications, 1999.

⁵² KIEWIT, D., MCCUBBINS, M., *The Logic of Delegation, Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1991; CUTCHER-GERSHENFELD, J., WATKINS, J., *Towards a Theory of Representation in Negotiation*, in Kiewit, D., McCubbins, M., o.c.

Tabel 2 Financiële attachés over lobbying in het kader van de Raad van Ministers

Wie denkt U dat over het algemeen het meest gelobbyd wordt met betrekking tot EU aangelegenheden ?		
Permanente vertegenwoordiging	1	14 %
Nationale hoofdstad	8	57 %
Beide evenveel	5	29 %
Totaal	14 (=N)	100 %

Bron : Bouwen, P., *Gaining Access to the European Union...*, (2002)

De EU lidstaten hebben echter een aantal mechanismen ontworpen om het opportunistische gedrag van de agent te beperken.⁵³ De regelmatige uitwisseling van informatie tussen de hoofdstad en de permanente vertegenwoordiging, de deelname van nationale experts van de hoofdstad in de werkgroepen van de Raad en de zogenaamde EU coördinatiediensten in de nationale hoofdsteden zijn doeltreffende instrumenten om de activiteiten van de permanente vertegenwoordiging te controleren.⁵⁴ Deze controlemechanismen beperken opportunistisch gedrag vanwege de agent omdat zij succesvol kunnen gecombineerd worden met de mogelijkheid van de nationale hoofdstad om de agent te sanctioneren indien nodig.

We kunnen dus op basis van de voorgaande argumenten besluiten dat de administratieve en gouvernementele structuren in de hoofdstad kunnen bestempeld worden als het belangrijkste toegangskanaal voor nationale associaties om de Raad van Ministers te benaderen. Ten eerste omdat de nationale onderhandelingspositie bepaald wordt op het thuisfront en ten tweede omdat door doeltreffende controle van de nationale hoofdsteden over hun permanente vertegenwoordigingen de onafhankelijkheid van deze laatsten succesvol wordt beperkt. Een logisch gevolg is dat de permanente vertegenwoordigingen hun aantrekkingskracht als toegangskanaal voor nationale associaties om de Raad van Ministers te beïnvloeden, verliezen.

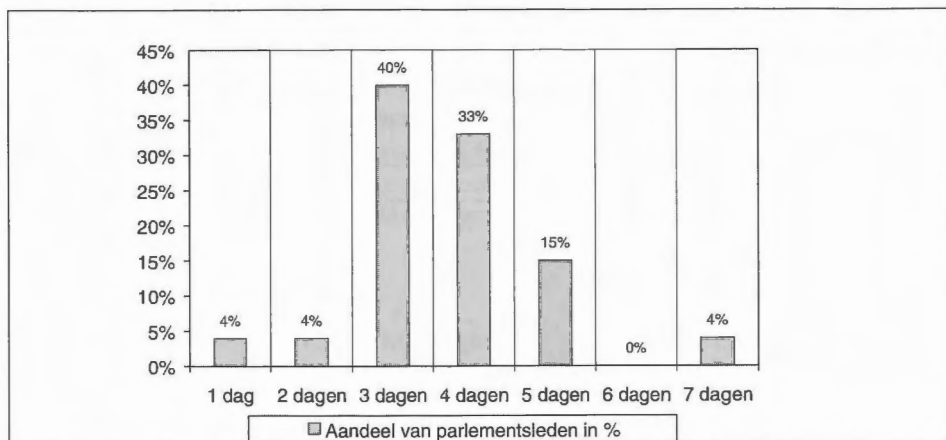
Nationale economische belangengroepen kunnen niet alleen de administratieve en gouvernementele structuren benaderen op het thuisfront. Zij kunnen er ook contacten leggen met de nationaal verkozen leden van het Europese Parlement. Figuur 4 rapporteert het gemiddeld aantal dagen per week dat Europarlementsleden in Brussel verblijven.

⁵³ POLLACK, M., Delegation, agency, and agenda setting in the European Community, *International Organization*, vol. 51, nr. 1, 1997, pp. 99-134.

⁵⁴ VAN SCHENDELEN, M., *National Public and Private EC Lobbying*. Aldershot - Brookfield USA - Hong Kong - Singapore - Sydney, Dartmouth Publishing Company, 1994.

Lobbying in de Europese Unie : Is er nog toekomst voor nationale belangengroepen ?

Figuur 4 : Aantal dagen per week in Brussel



Bron : eigen gegevens (N=27)

Rekening houdend met het feit dat Europarlementsleden voornamelijk in hun eigen land of in Brussel verblijven, kunnen we op basis van de gegevens in Figuur 4 besluiten dat meer dan 80 % van de parlementsleden gemiddeld tenminste drie dagen per week in hun eigen land doorbrengen.⁵⁵ Niettegenstaande het weekend meestal tijdens deze drie dagen valt, blijft er voor nationale associaties toch nog voldoende tijd over om contacten te leggen met de Europarlementsleden. Tijdens de interviews vertelden verschillende parlementsleden dat ze een actieve rol spelen in hun nationale politieke partij en een actief sociaal leven leiden in hun eigen land. Een aantal parlementsleden bekleden belangrijke posities in het bestuur van hun partij. De Europarlementsleden doen inspanningen om een goede relatie uit te bouwen met de burgers en belangengroepen die tot hun kiesdistrict behoren. Bovendien moeten ze goede contacten onderhouden met de functionarissen die in de partij verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de kiestlijsten.

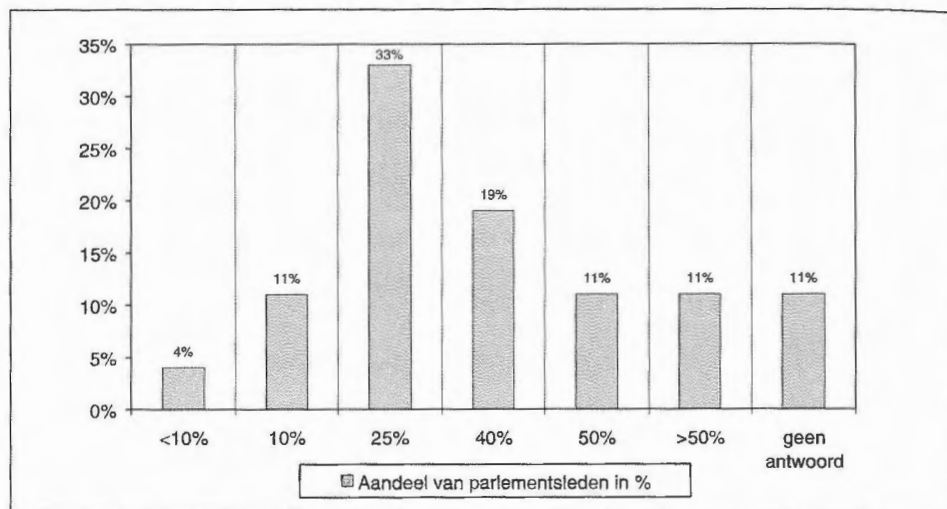
Om na te gaan hoe groot de aandacht van de Europarlementsleden is voor het nationale beleidsniveau, werden tijdens de semi-gestructureerde interviews twee specifieke vragen gesteld.⁵⁶ Figuur 5 beneden geeft de antwoorden weer op de eerste vraag. De grafiek geeft aan hoeveel procent van hun tijd Europarlementsleden besteden aan vragen van nationale private en publieke actoren. Het is

⁵⁵ Er werd de Europarlementsleden gevraagd geen rekening te houden met de plenaire sessies die in Straatsburg plaatsvinden.

⁵⁶ De 45 leden van het Comité voor Economische en Monetaire Aangelegenheden (CEMA) werden geïdentificeerd als de relevante populatie in het Europese Parlement. Al deze leden maakten ook deel uit van de steekproef van personen die werden uitgenodigd om deel te nemen aan de semi-gestructureerde interviews.

interessant om vast te stellen dat meer dan 40 % van de parlementsleden 40 % of meer van hun tijd aan vragen van het thuisfront besteden. Dit illustreert duidelijk de mate waarin Europarlementsleden geworteld zijn in hun eigen nationaal politiek systeem.

Figuur 5 : Tijd in % besteed aan vragen van het thuisfront



Bron : Bouwen, P., *Gaining Access to the European Union...*, (2002), (N=27)

In de tweede vraag werd gepeild naar de locatie van de persoonlijke staf van de Europarlementsleden. Tabel 3 beneden geeft een overzicht van de antwoorden op deze tweede vraag. Het blijkt dat 33 % van de parlementsleden meer persoonlijke assistenten hebben op het thuisfront dan in Brussel. We kunnen vrijwel zeker aannemen dat de persoonlijke assistenten gelocaliseerd in het thuisland van het parlements lid, zich voornamelijk bezighouden met dienstbetoon en andere vragen afkomstig van het nationale beleidsniveau. Deze assistenten vormen dus een belangrijk toegangskanaal voor nationale economische belangengroepen om het beslissingsproces in het Europees Parlement te beïnvloeden.

Tabel 3 Europarlementsleden over hun persoonlijke staf

Heeft U meer assistenten op het thuisfront dan in Brussel ?		
Ja	9	33 %
Nee	15	56 %
Geen Antwoord	3	11 %
Totaal	27 (=N)	100 %

Bron : Bouwen, P., *Gaining Access to the European Union...*, (2002), (N=27)

Lobbying in de Europese Unie : Is er nog toekomst voor nationale belangengroepen ?

We kunnen dus besluiten dat zowel de traditionele nationale route als de contacten met de nationaal verkozen Europarlementleden belangrijke lobbystrategieën zijn voor nationale economische belangengroepen om Brussel te lobbyen op het thuisfront. Bovendien zijn deze lobbystrategieën op het thuisfront bijzonder belangrijk omdat er veel minder middelen voor nodig zijn dan voor de zogenaamde Brussel-strategie met of zonder de oprichting van een permanent kantoor in Brussel. Op die manier maken de twee lobbystrategieën economische belangenverteenwoordiging op het Europese beleidsniveau toegankelijk voor een groter aantal nationale economische belangengroepen.

VII. Besluit

Het empirisch onderzoek van de EU financiële dienstensector heeft ons toegelaten de hypothesen te bevestigen die op basis van het MLG perspectief waren gegeneerd. Het tot stand komen van de financiële eenheidsmarkt heeft niet geleid tot het wegwijnen van nationale associaties zoals werd voorspeld door de neo-functionalistische integratietheorie. De analyse heeft in tegendeel bevestigd dat nationale economische belangengroepen directe lobbystrategieën ontwikkelen op het Europese beleidsniveau. Terwijl de traditionele nationale route via de Raad van Ministers voor nationale associaties erg belangrijk blijft, ontwikkelen ze in toenemende mate ook directe politieke activiteiten in het Europese Parlement en de Europese Commissie. Bovendien tonen de resultaten van het empirisch onderzoek aan dat nationale associaties tevens indirecte lobbystrategieën ontwikkelen door hun deelname in Europese associaties. De fundamentele institutionele veranderingen waarmee het financiële integratieproces is gepaard gegaan, hebben belangrijke veranderingen veroorzaakt voor nationale associaties in de institutionele "target structure". In overeenstemming met de logic of influence hebben de nationale associaties zich aangepast aan de veranderende institutionele "target structure".⁵⁷ Daarenboven hebben we op basis van de logic of access de verschillende toegangsgraad van nationale en Europese associaties tot de EU instituties kunnen verklaren.⁵⁸ In de context van dit theoretisch kader is toegang het resultaat van de vraag en het aanbod van toegangsgoederen.

Een uitgebreid empirisch onderzoek van Beyers bevestigt de resultaten van deze paper.⁵⁹ Terwijl hij in zijn studie vooral analyseert in welke mate de Europese netwerken van nationale associaties moeten beschouwd worden als een gevolg van binnenlandse netwerken of juist als een compensatie voor het gebrek aan dergelijke netwerken, verschaft hij in zijn werk ook systematische informatie over de toegang van nationale associaties tot het Europese beleidsniveau. De studie van Beyers bevestigt niet enkel het belang van directe lobbystrategieën voor nationale associaties, ze benadrukt tevens het belang voor nationale associaties om te

⁵⁷ SCHMITTER, P., STREECK, W., o.c., 1981 en 1999.

⁵⁸ BOUWEN, P., o.c., *Corporate Lobbying in the European Union...*, (2002).

⁵⁹ BEYERS, J., o.c.

participeren in Europese associaties. Zo kunnen ze op indirecte wijze het EU beslissingsproces beïnvloeden. Het is bovendien bijzonder interessant dat zijn empirische gegevens onze resultaten bevestigen met betrekking tot de verschillende toegangsgraad van nationale associaties tot de drie EU instituties. Ook Beyers heeft vastgesteld dat nationale associaties een hogere toegangsgraad hebben tot de Raad van Ministers en het Europees Parlement dan tot de Europese Commissie. In een ander empirisch onderzoek komt ook Bennett tot de conclusie dat nationale associaties verschillende lobbystrategieën gebruiken om het EU beleid te beïnvloeden.⁶⁰ De auteur benadrukt dat de traditionele nationale route de belangrijkste blijft. Hij beklemtoont echter dat zowel de directe lobbystrategie als de indirecte strategie door participatie in Europese associaties bijzonder waardevolle alternatieven zijn. Tenslotte kunnen we besluiten dat de systematische overeenstemming van onze resultaten met de bestaande literatuur er op wijst dat de bevindingen in dit artikel waarschijnlijk een eerder algemeen karakter hebben.

Summary : Lobbying in the European Union : Is there a future for national interest groups ?

This article studies the lobbying strategies of national business associations against the background of increasing Europeanization. It addresses the question whether national associations have withered away during the process of European integration. On the basis of neo-functional integration theory and the multi-level governance (MLG) perspective, a number of hypotheses are generated about the fate of national associations in the European integration process. An extensive empirical study of the EU financial services sector analyzes these hypotheses. The data show that European financial integration has not caused the withering away of national business associations as predicted by neo-functional theory. The data not only confirm the MLG hypothesis that national associations develop direct lobbying strategies at different levels of the EU multi-level system in order to gain access to the European decision-making process. In addition, the results also confirm the hypothesis that national associations undertake indirect lobbying strategies (through membership in European associations) with the aim of gaining institutional access. Finally, the degree to which national associations gain access to the European institutions is explained in terms of a theory of supply and demand for access goods.

⁶⁰ BENNETT, R., o.c.