

De structuur van de besluitvorming in de Raad van de Europese Unie ¹

door Jan BEYERS

Onderzoeksassistent aan het Departement Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universitaire Instelling Antwerpen

Inleiding

Het Karel de Grote Gebouw in de Brusselse Wetstraat is de meeste burgers van de Europese Unie (EU) onbekend. Nochtans is het voor ambtenaren en diplomaten van de diverse Permanente Vertegenwoordigingen (PV) van de lidstaten en ambtenaren komende uit de hoofdsteden dagelijkse realiteit. Gezien het belang van de Raad is het merkwaardig dat zoveel onduidelijk is over de interne organisatie van de Raad (WESSELS, 1991). Welke rol speelt haar structuur in de onderhandelingen tussen verschillende nationale standpunten. Waar houden de werkgroepen zich mee bezig? Wie bevolkt ze? Hoe zijn ze gestructureerd? En hoe moeten we ze zien in relatie tot de andere instellingen die actief zijn in de EU-besluitvorming? Een antwoord zoeken op deze vragen is des te belangrijker gezien de Europese Unie met steeds meer actoren en een toenemend aantal bevoegdheden te doen krijgt. Het aantal besluiten neemt toe en besluiten worden sneller genomen (SLOOT, VERSCHUREN, 1990, 75-85). Tevens neemt de complexiteit en de gedetailleerdheid van de regelgeving toe (PAG, 1987, 448-449). Het gevolg hiervan is een groter belang van de Raad binnen meer beleidsdomeinen. De Raad moet zich tevens voortdurend aanpassen aan veranderende omgevingsfactoren.

Wij zullen proberen de eigenheid van de Raad beter te begrijpen door haar te onttrafelen in haar deelcomponenten. In dit artikel doen we dat op twee manieren. Om te beginnen geven we een beschrijving van de Raadstructuur op basis van de bestaande literatuur. Opvallend is dat het onderzoek zich tot nu toe vooral heeft geconcentreerd op de vergadering van de ministers zelf en de vergaderingen waaraan de ambassadeurs van de PV's deelnemen. Onze bedoeling is dieper in te gaan op dat deel van de Raad dat doorgaans minder in de kijker staat, namelijk de werkgroepen. Hiertoe verzamelden we gegevens door middel van korte gestructureerde interviews bij 25 personen werkzaam op de Belgische PV met betrekking tot alle werkgroepen die bestonden op de moment van het Belgische voorzitterschap.

De benadering die wordt gepresenteerd in dit artikel houdt vooral rekening met het institutionele antwoord van de Raad op veranderende omgevingsfactoren ². We beschouwen de Raad als een institutie: dit wil zeggen als een geheel

1 Dit artikel is te situeren in het kader van het FKFO-onderzoek 'Nationale en Europese ambtenaren, hun formele en informele netwerken van communicatie' (nr. 073/1557). De auteur bedankt Bart Kerremans van de Universiteit Antwerpen voor zijn commentaar op eerdere versies.

2 Het onderscheid institutie en organisatie dat hier wordt gehanteerd komt van North die instituties definieert als de rules of the game in a society, or, more formally, ... the humanly devised constraints that shape human interaction'. Het doel van de institutie is de spelregels, vast te leggen. Ook organisaties geven structuur aan menselijk handelen, maar

van formele en informele regels en normen die haar werking moeten verzekeren. Voor de formele regels kan verwezen worden naar de tekst van het Verdrag (art. 145 tot en met art. 154) die de samenstelling, de bevoegdheden en de werking van de Raad bepaalt. Doch een louter formele benadering is onvoldoende om de realiteit van de Raad adequaat in te schatten. De Raad heeft om te beginnen een grotere omvang dan juridische teksten doen vermoeden. In het kielzog van de Raad vergaderen zo'n 170-tal werkgroepen die zijn samengesteld uit ambtenaren en diplomaten komende uit de hoofdsteden of de diverse Permanente Vertegenwoordigingen (PV). Ook vertegenwoordigers van de Europese Commissie nemen deel aan deze vergaderingen. Deze werkgroepen bereiden onder andere de vergaderingen van de ministers voor. Voor de dagelijkse gang van zaken is een administratie -het Secretariaat van de Raad- met een 2.000-tal ambtenaren verantwoordelijk.

Naast een institutie is de Raad ook een organisatie of met andere woorden een actor met bepaalde preferenties binnen de institutionele configuratie van de Europese Unie. De Raad moet in samenspel met andere organisaties (onder meer de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Europese Raad en het Secretariaat van de Raad), rekening houdend met een aantal institutionele spelregels en haar eigen preferenties, trachten de doelstellingen van de organisatie waarvan ze deeluitmaakt, de Europese Unie, te realiseren (zie het eerste deel en artikel 145 van het Verdrag). Er kunnen twee vragen worden gesteld vanuit dit perspectief. Ten eerste kunnen we ons afvragen in hoeverre we de kenmerken van de Raad moeten zien als het resultaat van de anticipatie op de omgeving waarbinnen de Raad moet functioneren. Doch waarom resulteerden deze omgevingsfactoren in het behoud van de cruciale rol van de Raad en niet in een nog sterkere rol van de Europese Commissie en het Europees Parlement? Daarom dient zich een tweede vraag aan. In welke mate zeggen de kenmerken van de Raad als institutie ons iets over de manier waarop ze zich gedraagt als actor binnen de Europese besluitvorming. Anders gesteld: Waarom blijft de intergouvernementele component binnen de EU-besluitvorming zo cruciaal? Is het uitsluitend de wil van de lidstaten om controle op de Europese Unie te behouden of speelt ook het feit dat de lidstaten in de Raad een effectief middel zien dat hen van een dergelijke controle verzekert?

I. De werking van de raad

A. De verkokerde structuur van Raad

Om de structuur van de Raad te begrijpen moeten we de Raad situeren in het geheel van EU-besluitvorming die we als verkokerd omschrijven. Hiermee bedoelen we dat de Raad zich heeft onderverdeeld in diverse deelraden die allen vergaderen onder de noemer van de Raad. Ministers uit elke lidstaat nemen deel al naargelang hun bevoegdheid. Afhankelijk van het beleidsdomein kan de Raad in zo'n 25 verschillende samenstellingen vergaderen. De bekendste zijn de Landbouwrraad, de Raad Algemene en Buitenlandse Zaken en de Raad Economische en Financiële Zaken (ECOFIN). Deze vergaderen tussen de 10 en 20 keer per jaar.

zij zijn ook 'created with purposive intent in consequence of the opportunity set resulting from the existing set of constraints (institutional ones as well as traditional ones of economic theory) and in the course of attempts to accomplish their objectives are a major agent of institutional change'. (NORTH, 1990, 4-5).

Het aantal vergaderingen van de Raad (en de werkgroepen) varieert ook onder invloed van het roterend voorzitterschap. Volgende factoren spelen hierin een rol. Kleine landen zijn administratief niet altijd in staat om vele vergaderingen te organiseren. Sommige voorzitters zijn actiever dan andere en stimuleren de werking van de Raad en afhankelijk van de prioriteiten van een voorzitterschap vergaderen bepaalde delen van de Raad meer of minder. Bovendien moeten we rekening houden met de algemene politieke context waarin het voorzitterschap moet opereren.

De oprichting van Coreper (Comité des Représentants Permanentes) in 1958 is een eerste institutioneel antwoord op de expansie van de EU-beleidsvorming (HAYES-RENSHAW, LEQUESNE, MAYOR-LOPEZ, 1989, 120-129). De oprichting ervan werd reeds voorzien in de Verdragen (zie onder meer art. 151 EEG en art. 121 Euratom). Met het Fusieverdrag van 1965 (in werking in 1967) is er voor het eerst in een juridische tekst sprake van Coreper (art. 4 van het Fusieverdrag). De reikwijdte van de vragen die Coreper behandelt in haar wekelijkse vergaderingen is erg breed. Ook dit niveau is in zekere zin verkokerd. Gezien de werklust vergadert Coreper in twee samenstellingen. Coreper II, samengesteld uit de ambassadeurs, staat in voor zaken van algemene politiek en regelt de werkverdeling met Coreper I in samenwerking met het Secretariaat van de Raad. In Coreper I vergaderen de adjunct ambassadeurs over technische kwesties in andere beleidsdomeinen. Coreper verwijst voorstellen van de Europese Commissie terug naar werkgroepen of als A-punt of B-punt naar de Raad van Ministers. Over A-punten werd binnen Coreper reeds een akkoord bereikt. Deze punten zijn doorgaans hamerstukken voor de Raad. Dit wil zeggen dat ze zonder discussie door de ministers worden aangenomen. Over een B-punt bestaat geen akkoord binnen de Coreper. Inhoudelijke debatten in de Raad gaan hierover. Een ander orgaan dat voorstellen van de Europese Commissie als A- of B-punt naar de Raad kan verwijzen is het Speciaal Comité Landbouw (CSA of 'Comité Spécial Agriculture') opgericht in 1960 met als doel de versnelling van de besluitvorming in de Landbouwrapport.

Het verschil tussen A- en B-punten mag niet te rigide worden gezien. Hoewel een A-punt doorgaans zonder discussie wordt aangenomen hoeft dit niet steeds zo te zijn omdat de Raad vrij blijft ook over A-punten te debatteren. En hoewel er over B-punten geen akkoord binnen Coreper bestaat zijn toch dikwijls door onderhandelingen reeds een heleboel plooiën gladgestreken en alternatieven voorgesteld zodat de discussie in de Raad sterk in een bepaalde richting kan georiënteerd zijn.

Naast Coreper en CSA functioneren nog een hele reeks werkgroepen. In principe bereiden werkgroepen de Coreper- en de CSA- vergaderingen voor. Formeel wordt hier niets beslist. Doch in praktijk worden zaken die door de werkgroepen als Romeins punt I worden aangebracht gewoon aangenomen door de Coreper. Over zaken onder Romeins punt II is geen eensgezindheid op werkgroepniveau. Het is mogelijk dat zowel punten I als II door Coreper of CSA worden teruggestuurd naar de werkgroepen. In werkgroepen, Coreper of CSA worden voorstellen meestal met consensus aangenomen of laten leden in deze werkgroep indicatief weten hoe hun Minister zal stemmen (HAYES-RENSHAW, LEQUESNE, MAYOR-LOPEZ, 1989, 132-133). In de praktijk gaat een dossier zelden naar de Raad voor er een akkoord bestaat op het niveau van Coreper. Dat de opdracht van werkgroepen soms ruimer wordt blijkt uit het feit ze in geval van politiek urgente zaken (zoals bijvoorbeeld de uitbreiding van de EU) de taak kunnen krijgen om onmiddellijk aan de Raad te rapporteren in de vorm van A- of B-punten.

B. De gelaagde structuur van de Raad

Uit het voorgaande blijkt dat de Raad zich heeft onderverdeeld in verschillende lagen: het ministerieel niveau, de Coreper, het CSA en de werkgroepen. Met gelaagdheid bedoelen we dat verschillende stadia in het nemen van besluiten moeten worden doorlopen. De Raad maakt als dusdanig deel uit van een ruimer geheel.

Globaal gezien worden vijf fasen onderscheiden in de totstandkoming van een besluit. In een eerste fase maakt de Europese Commissie een voorstel in consultatie met experts uit de lidstaten die handelen in persoonlijke naam. Het gaat niet louter om experts uit de publieke sector. Ook belangengroepen zijn in deze fase reeds formeel of informeel betrokken bij de totstandkoming van een voorstel. Hiertoe functioneren bij de Europese Commissie nog een grotere diversiteit aan werkgroepen (BUITENDIJK, VAN SCHENDELEN, 1994, 193-208). In een tweede fase keurt de Europese Commissie het voorstel goed en komt het via het Secretariaat van de Raad terecht binnen de Raadstructuur. In de derde fase zendt de Raad het voorstel naar het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, de Raad van de Regio's en andere organen die door het Verdrag vereist zijn ter consultatie, samenwerking of codecisie³. Deze consulteren zelf de Europese Commissie als indiener van het voorstel. In de vierde fase gaat het voorstel samen met de verslagen van de geconsulteerde organen eerst naar de werkgroepen van de Raad, daarna naar de Coreper of CSA die het werk van de ministers voorbereiden. In deze fase kunnen nationale administraties voorstellen van de Commissie amenderen. Een expert van de Europese Commissie is bij al deze vergaderingen aanwezig en neemt zodoende deel aan de onderhandelingen. In de vijfde fase nemen de ministers een besluit. Er kan dan echter nog veel gebeuren⁴. De voorzitter van de Coreper kan op momenten dat hij denkt dat de onderhandelingen vast zitten of op momenten dat hij politieke instructies nodig heeft het voorstel door de Raad laten behandelen (als B-punt). Op basis van op en neer bewegingen doorheen deze structuur kan een voorstel evolueren tot het rijp genoeg is voor een uiteindelijke beslissing door de ministers. Deze op en neer bewegingen kunnen gebeuren in de vorm van I-, II-, A- en B-punten die aangeven in welke mate op lagere niveaus reeds overeenstemming werd bereikt. Zolang de ministers geen besluit nemen kan de Europese Commissie haar voorstel intrekken en zo besluitvorming die niet in haar objectieven past verhinderen.

C. Samenstelling en taak van de Permanente Vertegenwoordiging

Ons onderzoek situeert zich binnen de vierde fase van de hierboven geschetste stadia van besluitvorming in de Europese Unie. Belangrijke actoren in deze fase zijn de Permanente Vertegenwoordigingen (PV's). Zij staan enerzijds in relatie met de Ministeries van Buitenlandse Zaken en de vakministeries en ander-

³ We maken abstractie van de verschillende procedures die in de besluitvorming gevolgd kunnen worden; de raadplegingsprocedure, de samenwerkingsprocedure, de medebeslissingsprocedure en de begrotingsprocedure

⁴ Het is tevens mogelijk dat een voorstel van de Europese Commissie op een informele wijze besproken of beslist wordt op de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders. In feite zouden we nog een zesde fase kunnen onderscheiden. Ook de betrokkenheid van de Europese Raad bij de EU-besluitvorming kan gezien worden als een versterking van de intergouvernementele component binnen de EU (zie o.m. WERTS, 1992, 63-76).

zijds verzorgen zij de relatie tussen deze eersten met de instellingen van de Europese Unie.

Elke lidstaat heeft een PV bij de Europese Unie in Brussel. Grote landen en kleine landen die ver van Brussel liggen hebben doorgaans een grotere PV (EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, Gids van de Raad der Europese Gemeenschappen, Brussel, 1993). Het personeel op PV's kan onderverdeeld worden in diplomaten enerzijds en ambtenaren die gedetacheerd worden vanuit vakministeries anderzijds. Opvallend is de grotere groep ambtenaren in verhouding tot diplomaten (308 van de 494 personen werkzaam op PV's zijn ambtenaren).

De aanwezigheid van een grotere groep ambtenaren kan verklaard worden door de taak van de PV: permanente onderhandeling in gespecialiseerde dossiers. Hierdoor zijn naast de eerder generalistisch ingestelde diplomaten ook specialisten uit technische ministeries van belang. PV's bij de EU onderscheiden zich van permanente vertegenwoordigingen bij andere internationale organisaties doordat zij naast het verdedigen van nationale belangen ook permanent dienen samen te werken met andere EU-instellingen en Lidstaten en moeten trachten met hen tot overeenstemming te komen in zeer specialistische dossiers. Hoewel de ambassadeur en de adjunct-ambassadeur meestal diplomaten zijn is er van een monopolie van de diplomatie in de Europese beleidsvorming geen sprake.

Van zodra een voorstel van de Europese Commissie op het Secretariaat van de Raad aankomt worden PV's betrokken bij de besluitvorming. Met het voorstel en de vereiste verslagen van de geraadpleegde organen overlegt een ambtenaar van het Secretariaat van de Raad en de verantwoordelijke van de PV van de lidstaat die op dat moment het voorzitterschap waarneemt over hoe het voorstel op de agenda van de Raad zal verschijnen. De voorzitter kan zo een belangrijke rol spelen in de samenstelling van de agenda ook al moet het initiatiefmonopolie van de Europese Commissie gerespecteerd worden. Tegelijkertijd overlegt de voorzitter met de Europese Commissie over de behandeling van het agendapunt (BEYERS, KERREMANS, 1994). Het voorzitterschap neemt ook het initiatief in de oriëntatie van een voorstel naar een bepaalde werkgroep. Zo kunnen moeilijke voorstellen vanuit tactische overwegingen naar bepaalde werkgroepen worden gelooft en verschillende werkgroepen kunnen opdracht krijgen over diverse aspecten van een voorstel te vergaderen. Hiervoor is naast overleg met de Europese Commissie ook overleg met de ambtenaren van het Secretariaat van de Raad van belang. Zij zijn verantwoordelijk voor de praktische organisatie van de onderhandelingen in de werkgroepen, de Coreper en het CSA. Het Secretariaat van de Raad verzekert de continue werking van de Raad, beschikt over de technische kennis (de procedures en de gebruiken) en vormt zodoende het geheugen van de Voorzitter. Het belang van het Secretariaat mag niet onderschat worden gezien de structuur van de Raad zelf wisselend is (BONVICINI, REGELSBERGER, 1989, 183-186). Ten eerste is ze afhankelijk van de wijzigingen in de samenstellingen van de regeringen van de Lidstaten. Dit komt het duidelijkst tot uiting bij de representatie op ministerieel niveau, maar kan voor sommige lidstaten ook gevolgen hebben op de andere niveaus. Ten tweede is de structuur ook afhankelijk van het roterende voorzitterschap waardoor posities binnen de EU permanent wijzigen. De permanentie van het secretariaat zorgt voor het bewaken van de continuïteit van de werking van de Raad.

Naast overleg met andere instellingen informeert elke PV ook de administraties in de eigen hoofdstad die betrokken worden bij de onderhandelingen. De verspreiding van het eigenlijke voorstel zelf gebeurt niet door de PV, maar door het Secretariaat van de Raad. Ook adviezen en wijzigingsvoorstellen worden door

dit secretariaat aan de nationale departementen overgemaakt (de zogenaamde CORUE's, telexen met betrekking tot EU-materies die simultaan naar de 15 hoofdsteden worden gezonden). De PV pleegt overleg met de departementen in de hoofdstad met betrekking tot het in te nemen standpunt. De manier waarop dit gebeurt verschilt van lidstaat tot lidstaat (HAYES, 1984, 184). Over de impact van ambtenaren in vergelijking met die van politici op de totstandkoming van de nationale standpunten binnen de lidstaten is weinig geweten. In de studie van Van den Bos met betrekking tot 74 wetgevende voorstellen van de Europese Commissie bleek dat in 68 gevallen het Nederlands standpunt op het administratieve niveau werd vastgesteld (VAN DEN BOS, 1991, 187).

In sommige lidstaten bestaat er een speciale dienst (meestal binnen Buitenlandse Zaken) die in sterke mate de vormgeving en de uitvoering van het nationale EU-beleid centraliseert (bijvoorbeeld Frankrijk). De contacten tussen het vakministerie met de instellingen van de Europese Unie moeten eerst via deze dienst en daarna de PV verlopen. In de meer gedecentraliseerde systemen is één ministerie (ook meestal Buitenlandse Zaken) belast met de centrale coördinatietaak, maar hebben andere departementen veel meer autonomie in het uitbouwen van directe contacten met de PV en de EU-instellingen en het opzetten van coördinatie (bijvoorbeeld België). Dit onderscheid is niet onbelangrijk voor de instructievorming van ambtenaren en diplomaten die deelnemen aan onderhandelingen. In het gecentraliseerde geval zal de instructievorming duidelijk langs de bevoegde dienst worden gekanaliseerd en is Buitenlandse Zaken altijd betrokken bij de instructievorming. In het gedecentraliseerde geval zullen mits informering van Buitenlandse Zaken consultaties ook buiten Buitenlandse Zaken om kunnen gebeuren. Hierbij wordt alle informatie eerst naar Buitenlandse Zaken gezonden dat het op zijn beurt doorspeelt aan het bevoegde departement, maar informatie kan ook tegelijkertijd doorgespeeld worden via de PV naar het bevoegde departement. Op die manier wordt het departement direct betrokken in de instructievorming en blijft Buitenlandse Zaken geïnformeerd.

Naast het permanente overleg met de nationale departementen en de EU-instellingen nemen de ambtenaren en diplomaten van de PV's ook deel aan de vergaderingen van de Coreper, het CSA, de werkgroepen en de Raad. Het werkritme op een PV mag niet onderschat worden. Doorgaans vinden de Raadsvergaderingen op maandag en dinsdag plaats. Woensdag wordt een groot deel van de dag besteed aan de voorbereiding van de Coreper-vergadering van donderdag. Regelmatig is het nachtwerk geblazen omdat instructies soms pas op woensdagavond arriveren en men klaar moet zijn donderdagmorgen. Eigenlijk rest alleen de vrijdag om bij te blijven met andere hangende zaken in de PV. Veel tijd van medewerkers op een PV wordt doorgebracht met vergaderen.

II. Een kijk op de werkgroepen

A. De beperktheid van een juridische indeling van werkgroepen

In de Gids van de Raad van de Europese Unie wordt een onderscheid gemaakt tussen werkgroepen met een juridische grondslag, een honderdtal sectoriële werkgroepen en ad hoc werkgroepen. In de eerste groep bevinden zich onder andere het Comité artikel 113, Coreper, CSA en het begrotingscomité. Onder vaste sectoriële groepen worden groepen als economische vraagstukken en dergelijke gesitueerd. Ad hoc werkgroepen zijn door hun gebondenheid aan één dossier tijdelijk van aard (bijvoorbeeld met betrekking tot preferentiesystemen van bananen komende uit ACP-landen). Toch is het courant gebruikte voorvoegsel

ad hoc verwarrend omdat het niet steeds verwijst naar de facto ad hoc groepen, maar ook naar groepen die als ad hoc werden opgericht en na verloop van tijd een meer vaststaand karakter kregen. Ook groepen met een juridische grondslag samenvoegen in één categorie is nogal ongelukkig gezien het grote verschil in taak van deze groepen. Zo zijn Coreper, CSA en art. 113 groepen in hun relatie tot de Raad duidelijk te onderscheiden van de andere werkgroepen met een juridische grondslag.

Doorgaans wordt de gelaagdheid van het besluitvormingsproces van de Raad in drie delen gesplitst (WOLTERS, 1992, 42-43). In een eerste fase wordt overleg gepleegd in werkgroepen. Daarna komt afhankelijk van beleidsdomein en onderwerp het dossier te sprake in Coreper I, Coreper II of CSA dat beslist of het als hamerstuk naar de Raad gaat of verder zijn beloop moet gaan in één van de werkgroepen. In deze benadering worden Coreper en CSA gezien als werkverdelers tussen Raad en werkgroepen en als op zijn minst belangrijke medebeslissers. De vraag is of dit schema een niet wat te eenvoudige weergave is van een meer complexe realiteit.

Ten eerste wordt in werkelijkheid ook medebeslist op lager niveau (in de vorm van I- en II-punten en door indicatieve stemmingen). Het nemen van beslissingen wordt soms te sterk gesitueerd op het ministeriële niveau waar uitspraak zou worden gedaan over de zogenaamde politieke aspecten van een probleem. Zogenaamde technische aspecten worden dan op het lagere niveau geregeld. Op zich kan het nut van dit onderscheid in vraag worden gesteld omdat politisering van een dossier ook gedeeltelijk afhankelijk kan zijn van het niet-akkoord op het lager niveau (de werkgroepen, Coreper en CSA) en het volhouden van dit niet-akkoord. Groepen als Antici, het budgetcomité en coordination Coreper I spelen ook een rol in de werkverdeling door de visies die zij ontwikkelen op bepaalde dossiers door de voorbereiding van de agenda van onder andere Coreper. Dit soort werkgroepen krijgt geregeld dossiers toegewezen met de bedoeling om op moeilijke details knopen door te hakken. Het cruciale verschil tussen deze groepen situeert zich eerder op het vlak van de taken die ze vervullen dan op de formeel juridische beschrijving van hun plaats binnen de hiërarchie. Belangrijk is om weten dat er meer poorten en sluizen zijn in het systeem dan een juridisch formele benadering laat vermoeden. De vraag is wie deze poorten en sluizen bedient.

Bovendien relateert het beperkte empirische onderzoek sterk de idee dat het nemen van beslissingen het prerogatief is van het ministeriële niveau. Hayes-Renshaw schat dat 75 % van de beslissingen in de vorm van A-punten als hamerstuk op de Raad worden genomen (1989, 133). Wessels waagt van 80 % genomen bureaucratische beslissingen (1991, 140). Van den Bos de selecteerde 74 wetgevende voorstellen van de Europese Commissie die door experts als 'contro-versieel' werden beoordeeld. Hiervan werd nog een kleine meerderheid op het niveau van werkgroepen, CSA, Artikel 113 of Coreper bepaald (1991, 149-152).

B. Naar een niet juridische classificatie van de werkgroepen

De juridische driedeling legt sterk de nadruk op het overbrengen van agenda-punten in A- of B-punten of in I- of II-punten om werkgroepen te situeren. Voor ons onderzoek hanteren we een indeling die meer de nadruk op de cruciale taak van het orgaan in de benadering van zijn omgevingsprobleem en het omgevingsprobleem van de Raad (zie ook WILSON, 1989, 23-49). Ook Buitendijk en Van Schendelen (1994, 196-197) suggereren voor de studie van werkgroepen bij de Europese Commissie een niet-juridische indeling. Verder delen we de werkgroe-

pen in al naargelang het beleidsdomein waarin ze opereren, hun samenstelling en de intensiteit waarmee ze vergaderen

Dank zij een document dat we ter beschikking kregen van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging wisten we voor de periode van het laatste Belgisch voorzitterschap precies wie er binnen de Belgische PV en binnen de Belgische ministeries actief betrokken was op welke werkgroep van de Raad. Door middel van korte gestructureerde interviews bij 25 personen werkzaam op de Belgische PV met betrekking tot alle werkgroepen die bestonden op de moment van het Belgische voorzitterschap konden we deze officiële lijst van 148 werkgroepen uitbreiden tot een lijst van 163 feitelijk bestaande werkgroepen. Verder verzamelde we gegevens met betrekking tot het vergaderritme van werkgroepen tijdens het Belgisch voorzitterschap, de taak van de werkgroepen en de samenstelling van de werkgroepen. Tevens werd materiaal verzameld met betrekking tot de agenda tijdens het Belgisch voorzitterschap met als doel de werkgroepen te coderen binnen een bepaald beleidsdomein.

C. Een indeling volgens de taak van de werkgroep

Wij onderscheiden 5 categorieën werkgroepen; werkgroepen die één aspect uit één reeds lang bestaand beleidsdomein behandelen, werkgroepen die één aspect binnen een nieuw beleidsdomein behandelen, werkgroepen die diverse aspecten binnen één beleidsdomein behandelen, werkgroepen die diverse aspecten uit diverse beleidsdomeinen behandelen en ten slotte werkgroepen waarin enkel aan brainstorming wordt gedaan.

Bepaalde werkgroepen zijn horizontaler dan andere werkgroepen. Dit wil zeggen dat zeer specifieke zaken die in een werkgroep (bijvoorbeeld kwaliteit van het rundvlees) besproken worden in andere werkgroepen bekeken kunnen worden op hun algemeen karakter (bijvoorbeeld begrotingsgevolgen, gevolgen voor de externe economische betrekkingen...). Horizontale groepen hebben dus een breder bereik op het vlak van de te behandelen dossiers en komen later het besluitvormingsproces binnen dan groepen met een beperkter bereik. Deze laatste bespreken meer aspect-specifieke onderwerpen.

Deze meer aspect-specifieke werkgroepen kunnen zich ofwel situeren in een domein waarin reeds veel regelgeving bestaat (bijvoorbeeld landbouw) ofwel in een domein waarin regelgeving nog beperkt is (bijvoorbeeld justitiële samenwerking). Het verschil ligt dan vooral in de taken die de betrokkenen uitvoeren. In het ene geval zullen routines duidelijker omschreven zijn en zullen meer wijzigingen van reeds vroeger genomen besluiten plaatsvinden dan in het andere geval. Aan aspect-specifieke werkgroepen nemen ambtenaren deel in het geval het voorwerp dat ter bespreking voorligt behoort tot hun specialisatie. De functie van diplomaten in dit soort werkgroepen bestaat er dikwijls in ambtenaren die niet verbonden zijn aan de PV te ondersteunen bij moeilijke dossiers. Ook medewerkers van de Europese Commissie komen in functie van de agenda. Hoewel de samenstelling van dit soort werkgroepen variabel is, vergaderen de betrokkenen in de werkgroep telkens met een zeer aspect-specifieke agenda (bijvoorbeeld alleen over melkquota's).

Sommige horizontale werkgroepen situeren zich duidelijk in één beleidsdomein. Het gaat dan om werkgroepen die allerlei onderwerpen uit één domein behandelen (bijvoorbeeld agrimonetaire kwesties). Andere horizontale werkgroepen overstijgen de verschillende beleidsdomeinen. In deze groepen zoals Antici, het budgetcomité, Coordination-Coreper I worden dossiers uit alle mo-

gelijke beleidsdomeinen besproken⁵. Deze werkgroepen bereiden onder andere de vergaderingen van Coreper I, Coreper II en het CSA voor. De samenstelling van de horizontale groepen is veel vaster dan die van de andere werkgroepen. De vertegenwoordiger in deze werkgroepen staat doorgaans nauw in contact met de ambassadeur of de adjunct-ambassadeur. Deze werkgroepen zijn immers dikwijls een sluis tussen aspect-specifieke werkgroepen en Coreper of CSA.

Ten slotte zijn er werkgroepen waarin amper kwesties met betrekking tot regelgeving aan de orde komen. In deze werkgroepen vindt een uitwisseling van ideeën plaats die nuttig kan zijn voor latere regelgeving. Ze verschillen van al de voorgaande omdat ze zelden of nooit wetgevende voorstellen van de Europese Commissie bespreken. Ze dienen eerder als forum van overleg tussen de Europese Commissie en de Raad om nieuwe initiatieven te ontwikkelen.

D. Verkokering op het werkgroepniveau

In de vorige paragraaf groepeerden we de werkgroepen op basis van de hun taak. Hier zullen we een indeling maken op basis van het beleidsdomein waarin ze actief zijn. De bedoeling is te kijken hoe de taken van werkgroepen variëren naargelang het beleidsdomeinen.

Om te beginnen zijn er drie puur horizontale groepen die we niet konden classificeren onder één of andere vakraad of beleidsdomein.

Een tweede soort groepen zijn werkzaam in het kader van artikel 113 van het Verdrag. Langs de ene kant zijn deze werkgroepen in het kader van de Raad betrokken bij de voorbereiding van het onderhandelingsmandaat van Europese Commissie met betrekking tot multilaterale economische betrekkingen. Langs de andere kant zijn ze ook effectief betrokken bij de onderhandelingen zelf die de Europese Commissie voert. De verkokering heeft zich ook op dit niveau doorgezet. In artikel 113 is geen sprake van verschillende werkgroepen. Doch in de praktijk vormden zich drie werkgroepen die zich bezighouden met verschillende produkten of goederen. Twee werkgroepen zijn niet specifiek met produkten bezig, de titularissen en de plaatsvervangers. De zaken die onder artikel 113 besproken worden hebben in hoofdzaak een multilateraal karakter en worden niet besproken binnen Coreper. Voor een heleboel bilaterale externe en andere economische betrekkingen zijn er zo'n 15-tal werkgroepen (KERREMANS, 1993, 181-203).

Naast externe economische relaties zijn er diverse werkgroepen die zich inlaten met de externe politieke relaties van de Europese Unie. Voor het verdrag van Maastricht werden in deze werkgroepen amper voorstellen van de Europese Commissie besproken. Voorstellen van de Europese Commissie die afgeleide waren van het Europese Politieke Samenwerking werden besproken in andere werkgroepen. Hierin zaten dan geen diplomaten, maar ambtenaren die zich bezig-

5 De Antici-groep, opgericht in 1975 op vraag van de Coreper en de toenmalige Italiaanse voorzitter, is een mooi voorbeeld van een informele institutionele evolutie. Net als Coreper was het oorspronkelijk bedoeld voor het voorbereiden van vergaderingen, maar groeide de invloed in de zin dat belangrijke zaken in deze informele vergadering worden bepaald. Volgens betrokkenen is de Antici "institutioneel sterk ingebakken" in het gehele besluitvormingsproces. Antici vergadert steeds voor Coreper II en bereidt de agenda voor. Zij zijn mede betrokken bij wat er in Coreper I en II gebeurt. Het belang van deze werkgroep valt ook af te leiden uit het feit dat zij verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de Europese Raad. Naast Antici bestaan er soortgelijke organen voor Coreper I, voor CSA en voor budgetproblemen

hielden met de technisch aspecten van dergelijke voorstellen (bijvoorbeeld regelingen met betrekking tot economische sancties tegen Zuid-Afrika). Als gevolg van het Verdrag van Maastricht werd de Politieke Samenwerking verder geïntegreerd in het geheel van de EU-besluitvorming. Concreet impliceert dit voor de werkgroepen dat in de toekomst technici en diplomaten samen moeten vergaderen met betrekking tot de externe politieke betrekkingen. Wat betreft de intergouvernementele aspecten van het buitenlands- en veiligheidsbeleid is het niet Coreper dat de Raad bijstaat maar het Politiek Comité samengesteld uit de directeurs Politieke Zaken (DE GUCHT, 1994, 99) ⁶.

Onder de noemer financiële vraagstukken werden alle groepen gecodeerd die zich bezighouden met fiscaliteit, douane, budget en aanverwante onderwerpen. Onder de noemer economische vraagstukken werden de groepen geplaatst die zich bezighouden met produktnormen, interne markt, concurrentienormen, industrie, transport, enzovoort. Zowel de groepen financiële als economische vraagstukken brengen meestal verslag uit aan Coreper I.

Hoewel de groepen die zich bezig houden met onderzoek, milieu en energiebeleid dikwijls inhoudelijk sterk verwant zijn aan de vorige twee categorieën werden ze toch apart gecodeerd om tweeërlei redenen. Het gaat om relatief jonge beleidsdomeinen en er zijn in deze categorieën veel thematisch gemengde groepen (bijvoorbeeld 'milieu en energie' of 'energie en onderzoek'). Deze groepen rapporteren doorgaans aan Coreper I met uitzondering van bepaalde energiekwesties.

Een categorie groepen die 10 jaar geleden niet in ons lijstje zou voorkomen houdt zich bezig met zaken die in een nationale administratie doorgaans te situeren vallen binnen departementen van binnenlandse zaken en justitie. Deze groepen houden zich bezig met asielbeleid, migratiebeleid, politiebeleid enzovoort. Ze rapporteren vooral aan Coreper II als het gaat om de bespreking van voorstellen van de Europese Commissie en aan een afzonderlijk coördinatiecomité voor de intergouvernementele materies (DE GUCHT, 1994, 99) ⁷.

De groepen die betrekking hebben op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën, de groepen die rapporteren aan Coreper II en de groepen die rapporteren aan CSA. De laatste groepen houden zich inhoudelijk vooral bezig met specifieke produkten. De eersten zijn in hoofdzaak bezig met algemenere zaken zoals bijvoorbeeld phyto-sanitaire kwesties en het landbouwstructuurbeleid. Groepen die bezig zijn met visserij werden bij de eerste groep gecodeerd omdat zij ook rapporteren aan Coreper II.

Ten slotte werden groepen die zich inhouden met zaken van culturele aard, toerisme en onderwijs in een aparte categorie genomen.

⁶ Met intergouvernementele aspecten van het buitenlands en veiligheidsbeleid bedoelen we die aspecten waarbij de Europese Commissie niet bevoegd is beleidsvormende voorstellen te doen. Bij deze aspecten geldt ook dat de Raad enkel met unanimité besluit (tenzij ze met unanimité besluit hiervan af te wijken) (zie artikels onder Titel V in het Verdrag van Maastricht en KERREMANS, 1992, 419-421).

⁷ Met de intergouvernementele aspecten van het justitieel beleid bedoelen we die aspecten waarbij de Europese Commissie niet bevoegd is beleidsvormende voorstellen te doen en waarbij unanimité als stemregel geldt in de vergadering van de Ministers (zie de artikels onder Titel 6 van het Verdrag van Maastricht en KERREMANS, 1992, 418-419).

E. Vergaderritme van werkgroepen

De intensiteit van vergaderen en de aard van de besproken materies is een betere indicatie dan het aantal werkgroepen dat zich in een beleidsdomein bevindt voor het belang van het beleidsdomein. Het aantal werkgroepen is een formele kwestie en hangt samen met de manier waarop een bepaalde materie wordt opgesplitst. Zo is er slechts één werkgroep in de sector milieu, maar die komt wel twee keer per week samen. Van Schendelen en Buitendijk (1994, 201) komen in hun onderzoek tot de bevinding dat de vergaderfrequentie van een werkgroep een reden tot invloed is.

Wat betreft het vergaderritme geldt dezelfde opmerking die we maakten in het begin van dit artikel. Gezien het grote aantal werkgroepen en de soms erg grote intensiteit van vergaderen zitten kleine landen met beperkte middelen met een in verhouding grotere werklast. Het is onduidelijk hoe deze landen met deze moeilijkheid omspringen. In vele gevallen moet het onmogelijk zijn om alle vergaderingen te volgen. De afwezigheid in vele werkgroepen is Luxemburg. In het kader van de Benelux bijvoorbeeld wisselen Nederland en België met de Luxemburgse administratie personeel voor vertegenwoordiging en onderhandeling in werkgroepen (HAYES, 1984, 192). Maar ook landen als Denemarken, Ierland, Griekenland en Portugal hebben in mindere mate met dit probleem te maken.

F. Conclusies op basis van de gepresenteerde coderingen

Uit tabel 1 blijkt dat in beleidsdomeinen die te situeren zijn onder de noemer landbouw, economie en financiën opvallend meer werkgroepen voorkomen die aspect-specifiek zijn. Dit heeft ten eerste hoogstwaarschijnlijk te maken met de lange traditie aan regelgeving in deze domeinen, maar ten tweede vooral met de specificiteit van de onderwerpen zelf (CIAVARINI AZZI, 1985, 99-104). Deze werkgroepen worden ook meer bemand door 'specialisten'. Werkgroepen die zich situeren binnen de externe economische en politieke betrekkingen zijn veel 'generalistischer' van aard. Doorgaans zijn het de generalistische ingestelde diplomaten die deze werkgroepen bemannen. Jongere beleidsdomeinen zoals milieu, onderzoek, binnenlandse zaken, onderwijs en cultuur hebben minder werkgroepen en vooral werkgroepen die zich bezighouden met innoverende regelgeving en brainstorming.

Tabel 2 laat zien dat hoe ruimer het bereik van de werkgroep wordt, hoe meer de werkgroep samengesteld is uit personen die werkzaam zijn op de Permanente Vertegenwoordiging. De aspect-specifieke werkgroepen zijn meer samengesteld uit personen die vanuit de hoofdsteden Brussel bezoeken. Hoe ruimer het bereik van de een werkgroep hoe meer dossiers hier passeren en hoe meer deze werkgroepen een 'poort-functie' vervullen naar de Coreper.

Het is opvallend dat van 150 werkgroepen er 29 niet vergaderden tijdens het Belgisch voorzitterschap en 33 werkgroepen vergaderden om de 3 maanden (Tabel 3). Waarnemers van EU-besluitvorming fixeren zich nogal eens op het aantal werkgroepen als een indicatie voor de groeiende structuur van de Raad, maar vergeten dat slechts een gedeelte van deze werkgroepen ook daadwerkelijk func-

TABEL 1

Aantal werkgroepen per in beleidsdomein en per soort taak die ze vervulden bij Raadsbesluitvorming tijdens het Belgisch voorzitterschap

	1 aspect in 1 domein	1 aspect in een nieuw domein	brainstorming	diverse aspecten in één domein	dossiers uit diverse domeinen	totaal
horizontale groepen	0	0	0	0	3	3
art. 113 groepen	0	0	0	5	0	5
andere groepen externe ec. relaties	6	0	1	8	0	15
externe politieke relaties	0	0	2	14	3	19
financiële vraagstukken	13	0	0	1	1	15
economische vraagstukken	28	0	0	8	0	36
milieu, energie en onderzoek	4	4	0	3	0	11
justitie en binnenlandse zaken	0	3	2	10	0	15
CSA-landbouw	24	0	0	2	0	26
Coreper-landbouw	12	0	0	2	1	15
cultuur en onderwijs	0	1	2	0	0	3
totaal	87	8	7	53	8	163

tioneren. Bij het bestuderen van de groei van de Raad wordt nogal veel de nadruk gelegd op de toename van de Raad in omvang. Hoewel dit niet onbelangrijk is vergeten we hierdoor dat een aantal werkgroepen door die groei ook een andere taak en functie krijgen en dat er werkgroepen ontstaan met taken die oorspronkelijk niet voorzien waren in de Verdragen (zoals bijvoorbeeld Antici).

Tabel 3 geeft aan dat naarmate werkgroepen meer vergaderen ze ook meer samengesteld zijn uit vertegenwoordigers van de PV's. Eerder vonden we reeds dat aspect-gerichte werkgroepen meer zijn samengesteld uit personen die op en neer reizen vanuit hun vakministerie naar Brussel. Het vergaderritme van medewerkers op de PV ligt hoger en ze vergaderen in een ander soort werkgroepen. Het soort werkgroepen waarin ze vergaderen geeft aan dat ze centraler staan in de Raadsbesluitvorming dan personen die vanuit hun vakministerie over en weer reizen tussen hun hoofdstad en Brussel. Ambtenaren en diplomaten op de PV

TABEL 2

Samenstelling van de werkgroepen per taak die opgenomen werd bij Raadsbesluitvorming tijdens het Belgisch voorzitterschap

	volledig samengesteld uit PV-medewerkers	half uit PV-medewerkers en half uit personen komende uit de hoofdstad	volledig samengesteld uit personen komende uit de hoofdstad	totaal
1 aspect in 1 domein	13	42	30	85
1 aspect in een nieuw domein	3	2	2	7
brainstorming	2	2	3	7
diverse aspecten in één domein	27	22	2	51
dossiers uit verschillende domeinen	5	2	1	8
totaal	50	70	38	158

vergaderen hoogstwaarschijnlijk ook meerdere malen met een groter aantal werkgroepen dan ambtenaren met standplaats in hun hoofdstad.

De gestelde vraag was vooral van beschrijvende aard: Welk soort werkgroepen zijn er, wat is hun samenstelling en heeft dit gevolgen voor de posities van verschillende actoren in de besluitvorming. Naar de aard van de samenstelling en het vergaderritme van de werkgroepen moeten we concluderen dat medewerkers op de verschillende PV's centraler staan in de besluitvorming dan medewerkers op de diverse vakministeries. Verder bevestigt onze beschrijving de Raad als een sterk gebureaucratiseerde instelling waarbij nationale bestuursniveaus en het Europese niveau intensieve contacten onderhouden. Belangrijk is ook dat een juridische typologie geen volledig adequate beschrijving geeft van het fenomeen. Het onderzoek dat tot nu toe is gedaan op dit domein is vooral verkennend van aard en er zijn dus redenen te over om dit fenomeen nog diepgaander te bestuderen (zie ook VAN SCHENDELEN, BUITENDIJK, 1994, 205-208).

III. Besluit: de raad als deel van een groter geheel

A. De *bureaucratische vermenging*

In het voorgaande hebben we ons geconcentreerd op de samenstellende delen van de Raad. Bij het uiteenleggen van de Raadstructuur is ons haar omvang en de diversiteit van taken van de samenstellende delen opgevallen. Concreet ontstaat er de eerder beschreven structuur waarin nationale ambtenaren sterk geïntegreerd zijn. Ook al vertegenwoordigt de Europese Unie een nieuwe bestuurslaag toch zijn belangrijke delen van de Europese Unie samengesteld uit nationale ingrediënten. Delen van de nationale besturen maken gezien de opbouw van de Raad ook deel uit van de bureaucratie van de Europese Unie. Zij nemen deel aan besluitvormingsprocessen binnen de Lidstaten en aan besluitvormingsprocessen binnen de Europese Unie. We noemen dit *bureaucratische vermenging* (*bureaucratic interpenetration*). Hoewel de dagelijkse werking van de EU-

TABEL 3

Werkgroepen uitgezet bij samenstelling en het vergaderritme tijdens het Belgische voorzitterschap

	volledig uit PV samengesteld	half PV/half hoofdstad	volledig samengesteld uit personen komende uit de hoofdstad	totaal
nooit	10	12	7	29
om de 3 maanden	7	9	17	33
om de 2 maanden	2	12	3	17
maandelijks	5	12	8	25
2 keer per maand	2	11	2	15
wekelijks	15	9	0	24
meermaals per week	5	2	0	7
totaal	46	67	37	150

instellingen deze realiteit bevestigt is ze verre van aanvaard (PAG, 1987, 447). Integendeel ze maakt deel uit van een controverse rond de Europese Unie.

De vraag die we ons aan het einde van dit artikel stellen is in hoeverre dit kenmerk van de Raad gezien moet worden als een afleiding van anticipatie op omgevingsfactoren die op de Raad afkomen. Het is juist dat de EU-beleidsvorming met de jaren gegroeid is en dat hierop een institutioneel antwoord moest gegeven worden. De bureaucratische vermening kan gezien worden als een anticipatie hierop. Anderzijds kan het fenomeen van de bureaucratische vermenging, met name de voortdurende formele en informele aanpassing van haar interne structuur op verschillende niveaus, ook gezien worden als een mogelijke verklarende factor voor de centrale rol van de Raad in de EU-besluitvorming. Of waarom blijft de Raad zo cruciaal in de EU-besluitvorming? Hiertoe zullen we ten slotte de Raad situeren als deelcomponent van een ruimere organisatie, namelijk de Europese Unie.

B. *Kritiek op de Raad*

Wanneer we de Europese Unie als supranationaal omschrijven bedoelen we hiermee niet zozeer het feit dat er binnen de Europese Unie gelijke belangen zijn of dat de Europese Unie enkel gebouwd is op utilitaristische welvaartsoverwegingen. Met supranationaal duiden we op het gegeven dat met het oog op de institutionalisering van het begrip 'integratie' er door de lidstaten een nieuwe actor wordt geschapen die min of meer los staat van de lidstaten, meer is dan de som van de vijftien en hulpmiddelen krijgt waardoor hij over een zekere autonomie kan beschikken. De Europese Unie is duidelijk te onderscheiden van traditionele internationale organisaties in de zin dat haar regelgeving direct toepasbaar en afdwingbaar is binnen de lidstaten en ze daardoor de soevereiniteit van de lidstaten duidelijk inperkt. Een van de organen binnen de Europese Unie is de Raad die in de eerste plaats de taak heeft de integratie te bevorderen (zie het eerste deel van het Verdrag en art. 145).

Als supranationaal systeem kan de Europese Unie getypeerd worden als één van de belangrijkste politieke ontwikkelingen van de twintigste eeuw. De Euro-

pese Unie is een succes gebleken terwijl andere pogingen tot regionale integratie faalden. Zoals andere belangrijke innovaties is het niet in te passen in conventionele categorisering. De nieuw impuls met Maastricht versterkt deze visie van een beleidsvormend systeem dat nieuwe uitdagingen aangaat. Anderzijds wordt de Europese Unie ook gezien als een uitzonderlijk traag, bureaucratisch en ge-centraliseerd systeem. Deelnemers en waarnemers ervaren de procedures en administratieve structuur als ouderwets en niet efficiënt. Gedetailleerde regels hinderen de uitvoering van beleid (METCALFE, 1993, 2). Er is wat te zeggen voor de sceptische visie, maar de vraag is of de vooronderstelling die hierbij dikwijls wordt geuit wel enige aarde aan de dijk brengt. Dikwijls wordt de Europese Commissie als de hoofdverantwoordelijke aangeduid, hoewel de uitvoerende macht in de Europese Unie nog steeds bij de lidstaten ligt. Dit uit zich onder andere in het feit dat de Raad de Europese Commissie weigert tegemoet te komen inzake de comitologie⁸. Bovendien is de Europese Commissie zelf een relatieve kleine administratie met 13.000 beleidsambtenaren die amper de ambitie kunnen koesteren de verantwoordelijkheid voor het gehele EU-beleid op zich te nemen.

De Raad wordt bekritiseerd omwille van haar ondemocratische werking, haar bureaucratisch karakter, haar ondoorzichtigheid en het feit dat ze door haar ontwikkeling het initiatiefrecht van de Europese Commissie uitholt. Bovendien is er een toename waar te nemen van de door de lidstaten gedomineerde en eigenlijk oorspronkelijk niet voorziene procedures, zoals de comitologie en de Europese Raad. Hoewel de Raad tot taak heeft de integratie te bevorderen nemen we dikwijls waar dat de Raad zich onledig houdt met het verdedigen van de belangen van lidstaten. Bovendien blijkt dat de Raad niet geneigd is de uitvoerende bevoegdheden van de Europese Commissie te vergroten wat tevens een anticipatie zou kunnen zijn op de toenemende beleidsvragen. Hoe kunnen we deze schijnbare contradicties verklaren uitgaande van de eigenaardigheden van de Raad?

C. De Raad als intergouvernementele component in een supranationaal systeem

De Raad is meer dan alleen de som van haar samenstellende delen en heeft eigen preferenties en doelstellingen. De Raad heeft een specifieke functie te vervullen in het bereiken van de doelstellingen van het geheel waarvan ze deel uitmaakt. Sommigen durven zelfs stellen dat de Raad daarom de sterkste legitimiteitsbron binnen de Europese Unie is gezien de afwezigheid van een 'Europees volk' of een 'Europees publieke opinie' die in het Europees Parlement of in de Europese Commissie gestalte zou kunnen krijgen (zie o.m. ENGEL, 1992, 104-

⁸ In het algemeen wijst de term 'comitologie' op het grote aantal werkgroepen en comités (een 600-tal) bij zowel de Raad als de Europese Commissie waarbinnen intensieve contacten tussen nationale ambtenaren en onderling en ambtenaren van de Europese Commissie worden uitgebouwd. Specifiek bedoelen we hier het geheel van comités die door de Raad werden opgericht met het doel de Europese Commissie bij te staan in de uitoefening van gedelegeerde uitvoerende bevoegdheden. Hoewel het Verdrag de voorkeur geeft aan adviserende comités in geval van overdracht van uitvoerende bevoegdheden van Raad naar Europese Commissie stelt de Raad in de praktijk doorgaans beheers- en reglementeringscomités in (art. 145 van het Verdrag). In plaats van adviseren beslissen hier de ambtenaren uit de lidstaten mee over de uitvoerende handelingen die de Europese Commissie stelt. Het is dikwijls op dit punt dat voorstellen van de Europese Commissie in Raadsvergaderingen worden geamendeerd (ENGEL, 1992, 98). De Europese Commissie is meer geneigd adviescomités in te stellen in tegenstelling tot de Raad die eerder de voorkeur geeft aan beheers- en reglementeringscomités.

105). Daarom zou de bemiddelingsfunctie tussen de nationale politieke systemen en de EU enkel door de Raad kunnen worden vervuld.

Het is onmiskenbaar zo dat de Raad de bewaker is van de nationale belangen en als dusdanig zorgt voor een intergouvernementele component in EU-besluitvorming (ENGEL, 1992, 98-106). Belangrijker is echter dat deze intergouvernementele component een *conditio sine qua non* is om de Europese Unie als supranationaal systeem te laten functioneren. Voor de Europese Raad maakt Werts een soortgelijke redenering (1992, 63-76). De Raad is altijd al de intergouvernementele component in het supranationale systeem geweest en in die zin is de werking en de structuur van de Raad niet cruciaal hervormd door de jaren heen. Eén van redenen tot integratie is dat als gevolg van toenemende interdependentie in de interstatelijke betrekkingen in Europa nationale besturen niet in staat zijn om in hun eentje beleidsvormend op te treden (KEOHANE, 7-16). Beleids-effectiviteit is een belangrijke legitimiteitsbron van nationale besturen tegenover de individuele burgers. De kracht van de intergouvernementele component in de Europese Unie ligt vooral in het feit dat nationale besturen een maximale controle wensen te behouden over het beleid dat binnen de Europese Unie tot stand komt.

Doch de vraag is of de Raad gedefinieerd als een intergouvernementele component in een supranationaal systeem volledig recht doet aan de dynamiek van de Raad. Door het intensieve karakter van de bureaucratische vermenging is er een werkstijl ontstaan waarbij vertegenwoordigers van een Lidstaat enerzijds de belangen van de Lidstaat verdedigen, maar anderzijds bij de nationale overheden ook kunnen optreden als belangenverdedigers van de Unie. Als gevolg van de verkokerde Raadstructuur ontstaat het fenomeen waarbij het meer de departementen van de lidstaten zijn die optreden in plaats van de lidstaten als geheel (PAG, 1987, 447). Van Schendelen noemt deze interactie tussen diverse departementen onderling en de Europese instellingen het transnationale verkeer (1992, 213). Keohane typeert dit fenomeen als transgouvernementeel (1989, 117-121). In feite sluiten de begrippen transgouvernementaliteit of transnationaliteit in deze betekenis het meest aan bij de klassieke functionalistische benadering van integratie. Hoewel binnenlandse factoren hun rol blijven spelen in de manier waarop actoren deelnemen aan Europese besluitvorming zorgt de gelaagdheid van de Raadstructuur met verschillende niveaus van ambtenaren en diplomaten ervoor dat activiteiten binnen de Raad tevens plaats kunnen vinden zonder steeds volledig rekening te moeten houden met alle mogelijke binnenlandse politieke overwegingen (PETERS, 1992, 81-82). Ook op nationaal niveau wint de idee van openbaar bestuur als polycentristisch stelsel met eenheden die over een relatieve autonomie beschikken meer en meer aan terrein (TOONEN, 1990, 17). De mate van decentralisatie verschilt van lidstaat tot lidstaat en heeft consequenties voor het functioneren van de Raad. Hierdoor kan de idee van de Raad als een louter intergouvernementele component enigszins worden genuanceerd.

Jan Beyers is licentiaat in de Politieke en Sociale Wetenschappen en momenteel werkzaam als onderzoeker aan de Universiteit Antwerpen in het kader van het FKFO-project 'Nationale en Europese ambtenaren, hun formele en informele netwerken van communicatie'.

Summary: The structure of Council decision making in the European Union

In spite of its importance in European Union decision making, research on the functioning of the Council is scarce (Wessels, 1991). Based on empirical findings this article gives some new insights in the way Council decision making is institutionalized. The first part focusses on the characteristics of Council working groups and the different positions of actors in the decision making network. Our findings confirm the definition of the Council as a highly bureaucratized institution. Interesting is that the diversity of tasks of the different actors (working groups, Coreper, CSA etc.) strengthens the impact of national administrations in Council decision making. The second part explores the reasons for this impact. This article adds to the functional approach, which over-emphasizes the adaptive character of the Council, the perception of the Council as an intergovernmental component in a supranational system.

LITERATUUR

- BEYERS, J., KERREMANS, B., 'Relativiteit en Succes van een Europees Voorzitterschap, het Belgisch Voorzitterschap van naderbij bekeken', in: *Res Publica*, publikatie in 1994.
- BUITENDIJK, G.J. en VAN SCHENDELEN, M.P.C.M., 'Brusselse adviescomités: een invloedskanaal?', in: *Bestuurskunde*, jrg. 3, nr. 5, 1994, 193-208.
- BONVICINI, GIANNI, REGELSBERGER, ELFRIEDE, 'The organizational and political implications of the European Council', in: *The European Council 1974-1986: Evaluation and Prospects*, Maastricht, EIPA, 1989, 155-207.
- CIAVARINI AZZI, G., 'Les expert nationaux: chevaux de Troie ou partenaires indispensables', in: *L'administration communautaire à l'heure des choix*, (ed. JAMER J. en WESSELS W.), Brugge, de Tempel, 1985, 99-104.
- ENGEL, CHRISTIAN, 'De besluitvorming in de Raad', in: *Democratie en beleid in de Europese Gemeenschap*, (ed. WOLTERS, MENNO), Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1992, 93-94.
- HAYES, F., 'The Role of COREPER in EEC Decision Making', in: *Administration*, vol 32, 2, 1984, 177-199.
- HAYES-RENSHAW F., LEQUESNE, C., MAYOR-LOPEZ, P., 'The Permanent Representations of the Member States to the European Communities', in: *Journal of Common Market Studies*, XXXVIII, 2, 1989, 120-129.
- KERREMANS, BART, 'Besluitvorming en integratie in de externe economische betrekkingen van de Europese Gemeenschap', dissertatie, Universiteit Antwerpen, 1993, 483.
- KERREMANS, BART, 'Een nieuwe Griekse tempel in Europa: De Europese Gemeenschap na Maastricht', in: *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 83e jaargang, nr. 5, 1992, 411-424.
- KEOHANE, ROBERT O., *International Institutions and State Power*, Westview Press, London, 1989, 270.
- METCALFE, LES, 'Redesigning Europe', paper presented to the Third Biennial International Conference of the European Community Studies Association, Washington DC, May 1993, 29.
- NORTH, DOUGLASS C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, 152.
- PAG, S., 'The Relation Between the Commission and National Bureaucracies', in: *The European Administration*, CASSESE S. (ed.), IISA, 1987, 443-496.
- PETERS, GUY, 'Bureaucratic Politics and The Institutions of the European Community', in: *Euro-Politics: institutions and policymaking in the New European Community*, (SBRAGIA ALBERTA ed.), Washington D.C., The Brookings Institution, 1992, 75-122.
- SLOOT, TH. en VERSCHUREN, P., 'Decision-making speed in the European Community' in: *Journal of Common Market Studies*, Vol XXIV, nr. 1, sept. 1990, 75-85.
- TOONEN, THEO A. J., 'Internationalisering en het openbaar bestuur als institutioneel ensemble. Naar een zelfbestuurskunde', VUGA, 1990, Den Haag, 21-36.

- VAN DEN BOS, JAN M.M., Dutch EC Policy Making. A Model-Guided Approach to Coordination and Negotiation, Amsterdam, Thesis Publishers, 1991, 260.
- VAN SCHENDELEN, M.P.C.M., 'Naar een transnationale bureaucratie?', in: *Beleidsvernieuwing bij de overheid*, (VAN 'T SPIJKER, W.J.H. ed.), Alphen aan de Rijn, 1992, 211-224.
- WERTS, JAN, The European Council, T.M.C. Asser Instituut, Den Haag, 1992, 57-63.
- WESSELS, 'The EC Council: the Community's decisionmaking center' in: *The new European Community. Decisionmaking and institutional change*, (HOFFMANN, KEOHANE ed.), Boulder, Co.: Westview Press, 1991, 133-154.
- WILSON, JAMES Q., Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It, Basic Books, Inc., Publishers, New York, 1989, 23-49.
- WOLTERS, M., 'De beleidscyclus van de Europese Gemeenschap', in: *Democratie en beleid in de Europese Gemeenschap*, (ed. WOLTERS, MENNO), Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1992, 42-43.