

Politieke Analyse in de Europese Unie

door C. CROMBEZ



Christophe Crombez
K.U.Leuven, Departement
Toegepaste Economische
Wetenschappen en Stanford
University, Institute for
International Studies,
Stanford, California

ABSTRACT

Wil een bedrijf voortreffelijke resultaten voorleggen, dient het een wel overdachte strategie te ontwikkelen die niet alleen haar relaties met klanten, concurrenten en leveranciers bepaalt, maar ook rekening houdt met de aanwezigheid van politici, regulerende instanties en belangengroepen in haar omgeving. Het uitbouwen van zo'n strategie vereist een grondige kennis van de politieke besluitvorming en van de belangen die bij een zaak betrokken zijn. Dit artikel analyseert in deze context de besluitvorming binnen de Europese Unie en gaat wat nader in op de recente E.U. chocolade-richtlijn.

I. INLEIDING

Wanneer men het over strategieën van ondernemingen heeft, denkt men gewoonlijk aan zulke zaken als het al dan niet investeren in nieuwe bedrijfsinfrastructuur, het overnemen van een concurrerende onderneming, het diversifiëren van de activiteiten, het integreren van verschillende stappen in de bedrijfskolom, het zetten van de juiste prijs, het kiezen van de gepaste vorm van financiering voor een project,... Vooralnog wordt vrij weinig aandacht besteed aan de strategische implicaties van de relaties van een onderneming met de overheid en met belangengroepen waar ze mee in contact komt.

Nochtans spelen de overheid en belangengroepen een zeer belangrijke en nog immer belangrijker wordende rol in het leven van ondernemingen. En dit geldt nog meer in Europa dan in de Verenigde Staten, waar de overheid zich in het algemeen wat minder mengt in het werken van de markt. Wil u, bijvoorbeeld, een café openen op de Oude Markt te Leuven, iets wat een vrij eenvoudige aangelegenheid lijkt, die weinig specifieke bekwaamheden vereist en waarvoor geen gebrek aan vraag bestaat, dan blijft u best even stilstaan bij de vele vereisten die de overheid aan zulke activiteiten oplegt en de beperkingen voor het uitbouwen van een strategie die daaruit voortvloeien. Welk diploma heeft u nodig voor het bereiden van een croque monsieur? Mag u de spaghetti ook buiten op het terras opdienen, of enkel binnen, en wat zijn de fiscale gevolgen daarvan? En er komen nog een hoop andere dingen bij kijken, zoals het bekomen van vergunningen, het naleven van arbeidsreglementeringen, het vermijden van geluidshinder voor mogelijke omwonenden, voedselveiligheid en productaansprakelijkheid. Voor grotere bedrijven met meer complexe activiteiten geldt dit uiteraard nog veel meer.

Zulke factoren maken deel uit van de omgeving van een onderneming en zij dient hiermee rekening te houden bij het uitdenken van haar strategie. Ondernemingen kunnen echter beter doen dan gewoon te reageren op bestaande toestanden en rekening te houden met de rol die de overheid en drukingsgroepen spelen. Zij kunnen ook een proactief beleid uitstippelen waarin zij die spelers niet als exogeen beschouwen, maar er zich van bewust zijn dat zij zelf hun acties ook kunnen beïnvloeden. Zij kunnen zogenaamde politieke of *niet-markt*strategieën uitdenken om hun relaties met de overheid en belangengroepen, de *niet-markt*spelers, optimaal te ontwikkelen. De overheid doet immers niet automatisch wat het beste is voor de maatschappij. Meestal is het

trouwens niet duidelijk wat het beste is. Politieke besluiten zijn het resultaat van allerlei krachten en invloeden die op de besluitvormers inwerken en waar politici rekening mee houden omdat dit in hun eigen doelstellingen past. Dit alles hoeft trouwens niet noodzakelijk negatief geïnterpreteerd te worden: bedrijven en andere groeperingen kunnen door informatie aan politici te verschaffen bijdragen tot een beter beleid. Voor kleinere bedrijven ligt het allicht iets moeilijker om op eigen houtje het overheidsbeleid of de standpunten van vakbonden, milieugroeperingen en dergelijke te beïnvloeden, maar zij kunnen zich groeperen en op die manier loont proactief denken ook voor hun.

In dit artikel introduceer ik eerst kort een raamwerk dat kan gebruikt worden om de niet-marktomgeving van ondernemingen te analyseren en strategieën op dit vlak te ontwikkelen. De niet-marktomgeving van bedrijven bestaat uit het sociaal, wettelijk en politiek kader waarin ze actief zijn. In die omgeving komen ze in contact met publieke instellingen (regeringen en parlementen op regionaal, federaal en Europees vlak, internationale organisaties zoals de wereldhandelsorganisatie, regulerende instellingen en rechtbanken), belangengroepen, zoals vakbonden en sectoriële bedrijfsorganisaties, milieugroeperingen en de media. Vervolgens rijk ik een kader aan om de politieke besluitvorming binnen de Europese Unie te bestuderen. Daarna illustreer ik de toepassing van het raamwerk met het beschouwen van de totstandkoming van de nieuwe chocolade-richtlijn in de E.U. Tenslotte formuleer ik enkele conclusies.

II. DE NIET-MARKTOMGEVING

Een bedrijfs niet-marktomgeving geeft vorm aan de opportuniteiten en uitdagingen waar het op de markt mee geconfronteerd wordt. Wetten, reglementen, acties van vakbonden, en dergelijke, hebben een impact op de winstgevendheid van een onderneming. Het marktgedrag van ondernemingen kan omgekeerd ook leiden tot het totstandkomen van nieuwe wetten en tot protestacties van belangengroepen. Een gebrek aan respect voor het milieu kan er bijvoorbeeld toe leiden dat milieugroeperingen acties ondernemen tegen bedrijven. Zulke acties kunnen politici er op hun beurt toe aansporen nieuwe initiatieven te nemen op wetgevend vlak.

Ieder van ons is zich allicht over zulke verbanden bewust. Niettemin werd er totnogtoe in de economische en businessliteratuur

vrij weinig aandacht aan de relaties tussen ondernemingen, belangengroeperingen en de overheid besteed. Een kader voor de analyse van zulke relaties werd in het begin van de jaren 1990 aangeboden door David Baron van Stanford University. Hij ontwikkelde zijn analytisch kader in een aantal papers, zie bijvoorbeeld Baron (1995), en vatte alles ook samen in een tekstboek, Baron (2000). Voor het ontwikkelen van zijn kader maakte Baron niet alleen gebruik van inzichten die eerder ontwikkeld werden in de economische en business literatuur, maar leende hij ook ideeën van de politieke wetenschappen en sociologie. In de rest van dit deel van de paper bespreek ik kort het kader dat door Baron aangereikt werd.

Baron analyseert de niet-markt omgeving van een onderneming in vier stappen. Hij refereert naar deze vier elementen als de vier *i*'s: *issues*, *interests*, *institutions* en *information*. Het identificeren van de relevante non-market *issues*, onderwerpen die door politieke en regulerende instellingen bestudeerd worden of die belangengroeperingen beroeren, vormt de eerste stap naar het opzetten van een doeltreffende niet-marktstrategie. Hierbij is het uiteraard belangrijk voor een bedrijf om de politieke wereld en andere organisaties een stap voor te zijn, zodanig dat het nieuwe issues tijdig kan onderkennen en er zich op kan voorbereiden, veeleer dan te reageren op een onderwerp dat reeds de aandacht van politici en andere groeperingen getrokken heeft. Eens hun aandacht getrokken is, wordt het debat rond een onderwerp immers al snel in bepaalde lijnen vastgelegd en is de aard ervan nog moeilijk te veranderen. Bovendien riskeert men door te laat te reageren voor voldongen feiten geplaatst te worden. Het jongste decennium is de niet-marktomgeving bijvoorbeeld niet zo voordelig geweest voor sigarettenproducenten. Striktere reglementeringen inzake reclame en allerlei rechtszaken kenmerken die evolutie. Bierproducenten zouden daaruit de conclusie kunnen trekken dat na tabak misschien alcohol aan de beurt zou kunnen komen en dat zij dan aan de schandpaal zouden kunnen geplaatst worden. In dat opzicht zou het nuttig kunnen zijn voor bierproducenten om zich nu reeds op die mogelijkheid voor te bereiden en een strategie hiervoor op te zetten. Zulke houding is productiever dan wanneer het probleem zich voordoet te klagen "Wat zijn ze nu weer bezig? Hoe kunnen we dat stoppen?", of indien dat niet lukt "Hoe kunnen we het saboteren?".

Het identificeren van de relevante issues vergt een systematische inspanning en een open houding. Alleen op die manier kunnen

relevante onderwerpen tijdig onderkend worden. Een bedrijf wordt gewoonlijk met een hele reeks non-market issues geconfronteerd. Op de non-market issue agenda van een autoproducent staan bijvoorbeeld zulke onderwerpen als productveiligheid en aansprakelijkheidsregels, brandstofverbruik en emissiestandaarden, antitrust issues en internationale handelsoverwegingen, belastingen en sociale lasten, en vele andere. Hierbij is het dan belangrijk te analyseren welke onderwerpen in de toekomst een probleem voor het bedrijf kunnen vormen. Dit brengt ons bij de tweede *i*.

De tweede stap betreft een analyse van de andere individuen, bedrijven, groeperingen en instellingen die bij het onderwerp betrokken zijn en belang hebben, de *interests*. Belangen kunnen leiden tot het ondernemen van politieke acties. Of iemand inderdaad hiertoe overgaat, hangt af van de kosten en baten van zulke acties. Om de aard van de concurrentie waar een bedrijf mee zal geconfronteerd worden op politiek vlak te evalueren, is het dan ook belangrijk na te gaan welke andere belangen bij een onderwerp betrokken zijn, wat voor die belangen de kosten en baten van politieke acties zijn, en op basis daarvan hoe waarschijnlijk het is dat zij inderdaad tot de actie zullen overgaan. Bij het E.U.-landbouwbeleid zijn, bijvoorbeeld, heel wat belangen betrokken: de landbouwers, de agro-industrie, landelijke gemeenschappen, grondeigenaars, consumenten, belastingbetalers, milieugroeperingen, organisaties bekommerd om de volksgezondheid, buitenlandse landbouwers,... Dit betekent evenwel niet dat al die organisaties ook effectief de politieke besluitvorming zullen trachten te beïnvloeden. Voor sommigen zou dit te duur kunnen zijn of zouden de opbrengsten te klein kunnen uitvallen.

Bij het analyseren van de baten die een bedrijf of organisatie verwacht van het ondernemen van politieke acties dient rekening gehouden te worden met de absolute grootte van de baten maar ook met de opbrengsten per capita. Een industrie die een geringe opbrengst verwacht uit politieke actie, zal die allicht niet nemen. De kledingsindustrie heeft allicht een zeker belang bij lagere landbouwprijzen, aangezien families met lagere inkomens bij lagere voedselprijzen allicht meer geld aan kleding kunnen besteden, maar dit voordeel is allicht zo klein in absolute termen dat het geen politieke actie op dit vlak verrechtvaardigt. De belastingbetaler betaalt heel wat voor het E.U. landbouwbeleid, zo'n 43 biljoen euro per jaar. Per capita bedraagt de kost echter niet veel meer dan 100 euro per jaar. Een belastingbetaler is dus allicht niet sterk geneigd veel actie te ondernemen.

Daarnaast kunnen ook de aanwezigheid van alternatieven en de acties ondernomen door andere belangen een bedrijf haar baten van en vraag naar politieke actie bepalen. Een autoproducent is uiteindelijk bekommerd om zijn winst wanneer hij ten strijde trekt tegen striktere emissiestandaarden. Hij is allicht bereid striktere normen te aanvaarden indien tegelijkertijd de BTW op wagens verlaagd wordt. Door de autoproducent zo'n voorstel te maken, kunnen milieubewegingen en politici de autoproducenten overtuigen hun verzet tegen striktere normen te laten varen. De autoproducenten zullen dan allicht geen politieke actie ondernemen omdat er een alternatief is voor de mogelijke baten van zo'n actie, namelijk het lagere BTW-tarief. De politieke acties die men van anderen verwacht, kunnen ook een bedrijf haar vraag naar politieke actie beïnvloeden. Dit kan in verschillende richtingen werken. Verwacht men bijvoorbeeld dat een medestander alleen reeds voldoende actie zal ondernemen om het gewenste alternatief erdoor te krijgen, dan heeft men uiteraard geen drijfveer meer om zelf nog actie te ondernemen, hoe groot de voordelen ook zijn.

Het opzetten van politieke acties heeft uiteraard ook zijn kosten. Verschillende soorten kosten komen er bij kijken. Vooreerst zijn er de praktische organisatiekosten. Individuen en organisaties met gelijklopende belangen dienen geïdentificeerd te worden. Voor economische sectoren die over een overkoepelende sectororganisatie beschikken, en dat geldt voor vrijwel alle sectoren, is deze kost een stuk lager dan voor andere groepen die nog geen relaties met elkaar hebben. Maar ook voor industrieën met goed functionerende koepelorganisaties kan het nuttig zijn coalities te vormen met anderen. En ook dit heeft uiteraard zijn kost.

Een veel voorkomend probleem bij het samenbrengen van gelijklopende belangen is het *free rider* of vrijbuitersprobleem. Bedrijven mogen dan nog voordelen verwachten uit bepaalde politieke acties, indien ze van die voordelen ook kunnen genieten wanneer ze niet meedoen en niet delen in de kosten van zo'n acties, dan kunnen ze rationeel besluiten niet deel te nemen aan de acties. Dat kost hun minder en de opbrengst is dezelfde. Hierdoor bestaat het gevaar dat uiteindelijk niemand actie onderneemt. In het algemeen zijn free-rider problemen groter in grotere groepen. Het overkomen van zo'n problemen kost dan ook meestal meer voor grote groepen.

Grote groepen hebben evenwel ook een aantal voordelen. Een groep of organisatie die een invloed wil uitoefenen op de politieke besluitvorming moet zich immers afvragen wat zij de politici te bieden heeft.

Waarom zouden de besluitvormers aandacht besteden aan de vraag van de groep of organisatie? Politici zijn het meest bekommerd om hun herverkiezing, om de verlenging van hun mandaat of het hogerop klimmen op de politieke ladder. Wat kunnen bedrijven en andere organisaties bieden dat daarbij kan helpen? In politieke systemen waar dit toegelaten is, kunnen zij financiële middelen ter beschikking stellen die nuttig kunnen zijn in kiescampagnes. Zij kunnen ook stemmen aanbieden. Organisaties die vele kiezers vertegenwoordigen, zullen dan ook makkelijker de aandacht van politici kunnen trekken. Bijgevolg zullen hun inspanningen meer doeltreffend zijn. Ze zullen voor een relatief lage kost het oor van de politicus krijgen. Bedrijven met veel werknemers of grote, afhankelijke lokale gemeenschappen zullen zo vrij makkelijk toegang tot politici krijgen.

Geografische overwegingen bepalen ook hoe makkelijk bedrijven en andere organisaties het politieke proces kunnen beïnvloeden. Is men slechts actief in een enkele regio of kiesdistrict, dan krijgt men allicht makkelijk toegang tot de politieke vertegenwoordiger van die regio, maar zal men het moeilijk hebben om ook andere politici te benaderen. Om zoveel mogelijk politieke verantwoordelijken te bereiken, is het dus van belang als organisatie een geografisch wijd verspreid ledenbestand te hebben, of als bedrijf vestigingen te hebben in verschillende regio's. Op dit vlak heeft de bakkersvereniging bijvoorbeeld een voordeel ten opzichte van de vakbond van havenarbeiders.

Op basis van een afweging van de kosten en baten van politieke actie voor de betrokken belangen kan een bedrijf dan trachten te voorspellen welke andere bedrijven en organisaties acties zullen ondernemen en hoever zij daarin zullen gaan. Op basis daarvan kunnen ze dan analyseren of het voor hunzelf de moeite loont acties te ondernemen. De kosten en baten van de verschillende belanghebbende partijen bepalen in hoge mate de aard van de politieke competitie waar een bedrijf mee geconfronteerd wordt.

Wilson (1980) en Baron onderscheiden vier vormen van politieke concurrentie afhankelijk van het al dan niet in een sterke positie staan van de voor- en tegenstanders van een alternatief. Zij besteden hierbij vooral aandacht aan de concentratie van de baten, omdat een hoge concentratie de vraag naar politieke actie sterk doet toenemen. De vier vormen van politieke concurrentie worden weergegeven in Figuur 1. Zijn de verwachte baten van politieke actie sterk geconcentreerd, zowel bij de voorstanders als bij de tegenstanders van een

alternatief, dan staan beide groepen in een politiek sterke positie. Beide groepen zullen dan allicht politieke actie ondernemen. De politici zullen met beide groepen rekening houden en de uitkomst van het politieke proces zal uiteindelijk een compromis zijn, dat afhankelijk is van de relatieve sterkte van de onderhandelingsposities van beide groepen. Meningsverschillen tussen werknemers- en werkgeversorganisaties zijn voorbeelden van dit soort belangenpolitiek of *interest group politics*.

FIGUUR 1
De aard van de politieke concurrentie

		Voordelen van het Steunen van een Alternatief	
		Geconcentreerd	Verspreid
Voordelen van het Tegenwerken	Geconcentreerd	interest group politics belangenpolitiek	entrepreneurial politics entrepreneurspolitiek
	Verspreid	client politics cliëntenpolitiek	majoritarian politics meerderheidspolitiek

Bevinden de voorstanders van een alternatief zich in een sterke positie, bijvoorbeeld omdat de voordelen voor hun sterk geconcentreerd zijn, maar de tegenstanders in een zwakke positie, dan hebben de voorstanders het makkelijk. Zij kunnen zich dan ontwikkelen tot de cliënten van de politici. Zij krijgen toegang tot hen en kunnen vrij makkelijk hun wil doordrukken, omdat de tegenstanders zich moeilijk kunnen organiseren. Het landbouwbeleid van de E.U. dat eerder vermeld werd, is hier een voorbeeld van. Voor de landbouwers is dit zeer belangrijk, omdat hun inkomen ervan afhangt. Belastingbetalers en consumenten lijden er onder, maar niet in voldoende mate om erg doeltreffend actie te kunnen ondernemen. Dit soort politieke concurrentie wordt cliëntenpolitiek genoemd, of *client politics*.

Zijn de voordelen van een alternatief sterk verspreid, maar de nadelen geconcentreerd, dan is het moeilijk om een alternatief er politiek door te krijgen. Hiertoe hebben de voorstanders een politiek entrepreneur nodig, iemand die hun belangen organiseert en verdedigt. Dit is

bijvoorbeeld het geval bij veel milieuaangelegenheden. Iedereen lijdt onder uitlaatgassen, maar niet voldoende om veel moeite te doen om emissiestandaarden te verstrengen. Autoproducenten daarentegen zouden grote schade ondervinden van striktere standaarden en hebben dus een grote drijfveer om politieke actie te ondernemen. Op die manier halen zij makkelijk hun slag thuis, tenzij milieugroeperingen de rol van entrepreneur kunnen spelen. Dit wordt entrepreneurspolitiek genoemd, of *entrepreneurial politics*.

Tenslotte zijn er situaties waar beide partijen in een zwakke positie staan. Politici in het parlement worden dan allicht niet beïnvloed door belangengroepen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een belastingshervorming waar het niet onmiddellijk duidelijk is wie er echt veel wint of verliest. De uitkomst van het politiek proces hangt dan gewoon af van de preferenties van de meerderheid van de parlementsleden. Dit wordt om die reden meerderheidspolitiek of *majoritarian politics* genoemd.

De derde stap van de politieke of niet-marktanalyse betreft de analyse van de politieke instellingen, de *institutions*, die verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming. In het volgende deel van de paper analyseer ik de besluitvorming binnen de E.U.

In de vierde stap gaat het om het verwerven van accurate informatie over de materie die behandeld wordt en het verschaffen van deze informatie aan politieke besluitvormers. Politici dienen met allerlei onderwerpen tegelijk bezig te zijn en hebben een beperkte groep medewerkers. Bijgevolg beschikken belanghebbende bedrijven allicht over meer informatie over een onderwerp dan de politici die erover dienen te besluiten. Bedrijven kunnen dus een nuttige bijdrage tot de besluitvorming leveren door de informatie die ze hebben aan de politici door te geven. Aangezien de belangen van de bedrijven echter niet noodzakelijk gelijk zijn aan die van de politici, hebben de bedrijven allicht wel een drijfveer om de informatie verkeerd voor te stellen. Ze kunnen daardoor niet zoveel informatie doorgeven als ze zouden wensen. Zie hiervoor bijvoorbeeld Crombez (2002).

III. POLITIEKE ANALYSE VAN DE EUROPESE UNIE

In dit deel van de paper maak ik gebruik van speltheorie en ruimtelijke theorie om de politieke besluitvorming in de E.U. te analyseren. Eerdere, meer uitvoerige, analyses van politieke besluitvorming in de

E.U. die een gelijkaardige benadering volgen, werden uitgevoerd door Crombez ((1996), (1997), (2001)). Speltheorie wordt gebruikt voor de analyse van situaties waarin meerdere personen of instellingen beslissingen dienen te nemen. De verschillende actoren realiseren zich dat hun beslissingen een impact hebben op elkaar en houden daar rekening mee wanneer zij hun besluiten nemen. Ruimtelijke theorie wordt aangewend voor de analyse van een politiek landschap. Het politieke landschap wordt dan weergegeven als een ruimte. Een relevant politiek onderwerp wordt voorgesteld door een dimensie of rechte in die ruimte. Een specifiek beleid of partijstandpunt betreffende dat onderwerp wordt weergegeven als een punt op die rechte. Over het politieke leven in de meeste politieke systemen wordt vaak nagedacht in links-rechts termen. Een tweede dimensie die vaak relevant geacht wordt, is een progressief-conservatieve dimensie op ethisch en sociaal vlak. In België vormen de communautaire tegenstellingen uiteraard een derde belangrijke dimensie, en er zijn er natuurlijk nog veel meer, minder belangrijke. In deze paper hou ik het bij één dimensie om het eenvoudig te houden.

De belangrijkste politieke spelers in de E.U. zijn de Commissie, het Parlement en de landen zoals vertegenwoordigd in de Raad. De Raad is de E.U.'s voornaamste wetgevend orgaan. Het is een intergouvernementeel instituut dat bestaat uit vertegenwoordigers van de 15 nationale regeringen. Het Parlement wordt rechtstreeks verkozen en speelt een steeds belangrijker wordende rol in de E.U. Het telt 626 leden. De Commissie is de E.U.'s uitvoerend orgaan dat ook als enige instelling wetsvoorstellen kan indienen en zo het wetgevend proces kan opstarten. De Commissie bestaat uit 20 leden. Ik veronderstel dat de preferenties van de spelers bepaald worden door de nabijheid van het beleid tot hun ideaal beleid. Hoe dichter het beleid aanleunt bij hun ideaal, hoe gelukkiger ze zijn. Hun nut wordt dus bepaald door de Euclidische afstand tussen het beleid en hun ideaal. Om die reden worden zulke preferenties Euclidische preferenties genoemd.

De E.U. gebruikt een ruime waaier aan wetgevende procedures. In dit artikel beschouw ik enkel vereenvoudigde versies van de twee belangrijkste: de raadgevende procedure en de medebeslissingsprocedure. Beide procedures vangen aan met een voorstel van de Commissie. In de raadgevende procedure dient het voorstel van de Commissie vervolgens de goedkeuring van een gekwalificeerde meerderheid in de Raad te krijgen om aangenomen te worden. Voor het berekenen van een gekwalificeerde meerderheid, wordt aan ieder

land een aantal stemmen toegekend. Het aantal stemmen van een land hangt af van het aantal inwoners. De vier grote landen, Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk hebben momenteel elk 10 stemmen; Spanje heeft er 8; België, Griekenland, Nederland en Portugal hebben er elk 5; Oostenrijk en Zweden elk 4; Denemarken, Finland en Ierland ieder 3; en Luxemburg 2. Na de ratificatie van het Verdrag van Nice zal het aantal stemmen per land wijzigen. Een gekwalificeerde meerderheid bestaat uit 62 van de 87 stemmen.

De medebeslissingsprocedure behoudt een belangrijke rol voor het Parlement voor. Onder de medebeslissingsprocedure is naast een gekwalificeerde meerderheid in de Raad ook een meerderheid in het Parlement nodig om een wetsvoorstel in wet om te zetten. Bovendien kunnen het Parlement en de Raad samen amendementen goedkeuren. Voor de goedkeuring van amendementen is alweer een gekwalificeerde meerderheid in de Raad vereist en een gewone meerderheid in het Parlement.

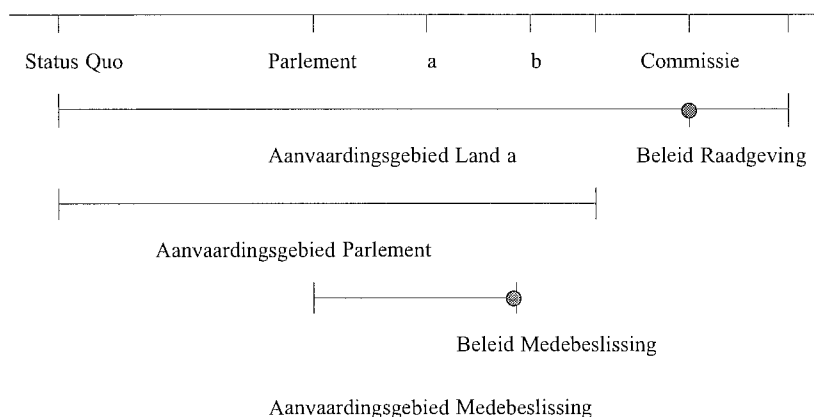
Het Parlement en de Commissie gebruiken een gewone meerderheidsregel voor het nemen van beslissingen. Black (1958) heeft aangetoond dat wanneer instellingen een gewone meerderheidsregel gebruiken, onbeperkt amendementen toelaten en slechts één dimensie beschouwen, de beslissing die ze nemen overeenkomt met het ideaal beleid van hun mediaan. Bijgevolg kunnen het Parlement en de Commissie in dit artikel beschouwd worden als unitaire spelers met idealen gelijk aan de idealen van respectievelijk het mediaan parlaments- en commissielid.

De Raad neemt besluiten bij gekwalificeerde meerderheid. Hij kan dus niet beschouwd worden als een eenheidsactor. Niettemin kan de analyse vereenvoudigd worden door aandacht te besteden aan de twee pivotale spelers. Indien men de landen rangschikt van links naar rechts op een rechte, dan heeft men om het beleid naar rechts te verschuiven de steun nodig van een aantal rechtse landen die samen 62 stemmen controleren. Voor een rechtswaartse verschuiving van het beleid is het meest rechtse land het makkelijkst te overtuigen. Om aan 62 stemmen te geraken heeft men het land nodig dat de 62e stem heeft van rechts geteld. Dit is het land met de 26e stem van links geteld. Noem dit land *a*. Omgekeerd heeft men om het beleid naar links te verschuiven de steun nodig van land *b*, het land met de 62e stem van links geteld. De landen *a* en *b* zijn de twee pivotale landen in de Raad.

Ik veronderstel dat de spelers elkaars preferenties kennen en zoek naar een deelspel perfect evenwicht, een combinatie van strategieën zodanig dat geen enkele speler wanneer hij aan de beurt is zijn strategie wenst te wijzigen.

Figuur 2 illustreert de besluitvorming onder de twee voornaamste procedures aan de hand van een voorbeeld. In Figuur 2 is de status quo erg links. Het Parlement heeft een vrij links ideaal, de landen *a* en *b* zijn vrij gematigd en de Commissie is eerder rechts. De Commissie kan een wetsvoorstel formuleren en het beleid naar rechts verschuiven. Onder de raadgevende procedure dient de Commissie rekening te houden met de Raad, en in het bijzonder met land *a* dat cruciaal is voor de goedkeuring van een verschuiving naar rechts. Welk beleid verkiest land *a* boven de status quo? Het verkiest uiteraard alle punten tussen de status quo en haar ideaal, omdat die korter bij haar ideaal liggen. Tevens verkiest het alle punten rechts van haar ideaal die toch nog korter bij haar ideaal liggen dan de status quo. Land *a* keurt dus alle politieken goed die in haar aanvaardingsgebied liggen. Wanneer de Commissie haar voorstel formuleert, is zij zich hiervan bewust. Het stelt een beleid voor dat voor land *a* aanvaardbaar is. In dit geval kan het haar ideaal voorstellen. Land *a* en alle landen rechts van haar keuren dit goed. De Commissie's ideaal wordt dus het E.U. beleid onder de raadgevende procedure in dit voorbeeld.

FIGUUR 2
Politieke besluitvorming in de E.U.



Onder de medebeslissingsprocedure moet de Commissie ook rekening houden met het Parlement. In Figuur 2 is het Parlement linkser dan land *a*. Het is dus minder geneigd een ruk naar rechts goed te keuren. In het bijzonder aanvaardt het enkel de punten die in haar aanvaardingsgebied liggen. De Commissie houdt daar rekening mee wanneer ze haar voorstel formuleert. In evenwicht formuleert ze dus al zeker een voorstel dat in het aanvaardingsgebied van het Parlement ligt. De Commissie kan onder de medebeslissingsprocedure dus niet met succes haar eigen ideaal voorstellen in deze figuur, omdat het Parlement niet bereid is dat te aanvaarden. Bovendien kan het Parlement samen met een gekwalificeerde meerderheid in de Raad wetsvoorstellen amenderen. Welke voorstellen kunnen zo geamendeerd worden? Een beleid links van het ideaal van het Parlement wordt geamendeerd omdat het Parlement, land *a* en dus een gekwalificeerde meerderheid in de Raad naar rechts willen. Om gelijkaardige redenen wordt een beleid rechts van land *b* geamendeerd. Onder medebeslissing kan de Commissie dus enkel voorstellen rechts van het Parlement en links van land *b* met succes indienen. Dat is het aanvaardingsgebied onder medebeslissing in Figuur 2. Aangezien de Commissie een beleid rechts van dit gebied verkiest, stelt het in evenwicht dus het meest rechtse beleid in dit gebied voor, met succes.

Uit deze korte analyse blijkt dat het Parlement aan macht gewonnen heeft onder de nieuwere medebeslissingsprocedure en dat de Commissie aan invloed verloren heeft. Haar voorstellen moeten onder medebeslissing aan striktere voorwaarden voldoen om aanvaard te worden. Of een individueel land medebeslissing verkiest voor een bepaald onderwerp, hangt van haar preferenties af.

IV. DE NIEUWE CHOCOLADE-RICHTLIJN

Tot vorig jaar bestond er in de E.U. geen interne markt voor chocolade. In zeven landen waren naast cacaoboter ook andere plantaardige vetten in chocolade toegelaten. Die zeven landen waren Denemarken, Ierland, Oostenrijk, Portugal, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. De andere acht landen lieten enkel cacaoboter toe. In 1996 diende de Commissie een voorstel in om een interne markt te creëren. De medebeslissingsprocedure was van toepassing voor zulke wetgeving.

Op de Europese chocolademarkt zijn een aantal grote producenten actief: Nestlé, Mars, Philip Morris, Cadbury Schweppes, Ferrero en Barry Callebaut. In sommige landen, zoals België, Nederland en Frankrijk, spelen kleine producenten evenwel ook een belangrijke rol. In absolute cijfers wordt het meeste chocolade geproduceerd in Duitsland (1 miljoen ton per jaar), het Verenigd Koninkrijk (meer dan een half miljoen ton per jaar) en Frankrijk (400.000 ton per jaar). Per capita is de productie het hoogst in België (17 kg per jaar), Duitsland (12 kg per jaar) en Nederland (11 kg per jaar). De consumptiecijfers zijn vrij gelijkaardig.

In 1996 stelde de Commissie voor in gans de E.U. tot 5 procent andere plantaardige vetten toe te laten, mits hieromtrent duidelijke aanduidingen op de verpakking aan te brengen. Het Parlement diende in 1997 een aantal amendementen in. Het stelde voor enkel een beperkt aantal andere vetten toe te laten, stelde preciezer vereisten voor in verband met de aanduidingen op de verpakking, eiste een studie naar de impact van de nieuwe richtlijn op de economie van cacao-producerende landen, en vroeg een strikte controle. De Commissie paste hierop haar voorstel licht aan: het nam enkele van de verzoeken van het Parlement in verband met duidelijke aanduidingen op de verpakking over.

De Raad amendeerde in 1999 op haar beurt het licht gewijzigde voorstel van de Commissie. Het nam een middenpositie in tussen de Commissie en het Parlement. Het liet slechts een beperkt aantal vetten toe, stelde een compromis voor wat de verpakking betreft, vereiste een ex-post studie van de impact op ontwikkelingslanden, maar vroeg geen strikte controle. De Raad nam haar beslissing met 75 stemmen voor, voldoende voor een gekwalificeerde meerderheid dus. België en Nederland stemden tegen. Luxemburg onthield zich, wat als een tegenstem beschouwd wordt. Frankrijk stemde voor, maar legde een verklaring af waarin het haar bezorgdheid uitte.

De Belgische vertegenwoordiger in de Raad gaf de volgende verklaring voor de Belgische tegenstem. Het voorstel zou schadelijk zijn voor de kwaliteit van chocolade. Bovendien hield het nieuwe voorstel in dat wat vroeger uitzonderingen waren (het beleid in zeven landen) nu de regel zou worden. Het zou geen vereenvoudiging van de markt tot gevolg hebben, maar wel een verandering van de samenstelling van het product. België bleef ook een studie naar de effecten voor de ontwikkelingslanden eisen, maakte er ook

bezwaar op dat sommige uitzonderingen bleven bestaan, beschouwde de vereisten in verband met de verpakking als onvoldoende en betreurde de afwezigheid van voorzieningen voor adequate controles. Het Parlement keurde de versie van de Raad goed in 2000 met enkel een klein amendement. De Raad nam vervolgens het amendement van het Parlement over en de richtlijn werd goedgekeurd.

Hoe kunnen we deze gebeurtenissen verklaren gebruikmakend van het eerder aangereikte kader? Welke waren de verschillende belangen die bij deze richtlijn betrokken waren? De voornaamste belanghebbenden waren uiteraard de chocoladeproducenten. Binnen deze groep moest wel onderscheid gemaakt worden tussen grote en kleine producenten en chocolade van hoge en lage kwaliteit. Grote producenten (vaak van chocolade van lage kwaliteit) waren voorstander van een eengemaakte markt om zo op grotere schaal te kunnen concurreren. Ze wensten veelal ook andere vetten toe te laten om zo niet in hun productgamma beperkt te worden. Kleinere chocoladeproducenten huiverden van een concurrentie op grotere schaal en vreesden dat in een eengemaakte markt goede chocolade door slechte zou verdreven worden. Zij waren dus voorstanders van het behoud van de status quo. Cacaoboeren in ontwikkelingslanden waren uiteraard ook tegen het toelaten van andere vetten gekant. Voor de producenten van andere vetten gold natuurlijk het tegenovergestelde. De belangen van consumenten waren iets minder eenduidig. Uiteraard haalden zij voordeel uit het aanbod van allerlei soorten chocolade en uit het opheffen van allerlei restricties, maar ze zouden ook bekommernissen kunnen gehad hebben wat duidelijke aanduidingen op de verpakking betrof.

Van welk van deze belangen kon men politieke actie verwachten? De grote producenten hadden daar uiteraard de financiële middelen en de organisatie voor. Bovendien waren zij in vele landen actief. Kleinere producenten hadden via hun overkoepelende organisaties enkel significante invloed in landen waar ze sterk stonden. Cacaoboeren konden op wat steun van niet-gouvernementele organisaties rekenen. De producenten van andere vetten waren ook vrij goed georganiseerd. Dit gold wat minder voor de consumenten.

Hoe zagen de preferenties van de verschillende instellingen en landen er uit? Voor de Commissie bestond het belangrijkste objectief er in het realiseren van de interne markt. Zij gaf niet zoveel om

de inhoud van chocolade. Het Parlement daarentegen was historisch de zwakste speler in de politieke besluitvorming. Het had niet veel beslissingsbevoegdheid voor 1993 en hield zich daarom nogal bezig met zachtere onderwerpen zoals ontwikkelingssamenwerking. Tijdens de jaren 1980 en 90 had het bovendien veelal een linkse meerderheid. Om die twee redenen was het nogal bekommerd om de belangen van ontwikkelingslanden, om argumenten gebaseerd op de volksgezondheid en om de noden van kleinere producenten. Bij de verkiezingen van 1999 werd echter een rechtse meerderheid in het Parlement verkozen. De Raad tenslotte was verdeeld. Er waren twee kampen: de zeven landen die reeds andere vetten toelieten en de andere. Onder de acht landen die geen andere vetten toelieten verschilde de graad van afschuw hiervoor. Voor de zuiderse landen, Spanje, Italië en Griekenland, was de chocolade-productie niet echt belangrijk. In Duitsland en in mindere mate in Frankrijk speelden de grote producenten een belangrijke rol. In de Benelux waren er veel kleine producenten van chocolade van hoge kwaliteit.

De preferenties van de verschillende spelers kunnen bijgevolg weergegeven worden zoals in Figuur 3. De status quo (SQ) kwam overeen met geen andere vetten in acht landen. De Benelux (BNL) en het Parlement (P 94) dat in 1994 verkozen werd wilden weinig verandering. Frankrijk en Duitsland (FD) en het Parlement (P 99) van 1999 waren meer bereid tot toegevingen. Dit was nog meer het geval voor Griekenland, Italië en Spanje (GIS). De zeven landen (LIB) die reeds andere vetten toelieten en de Commissie (COM) namen meer liberale posities in. De pivotale spelers in de Raad waren dan Frankrijk en Duitsland. Met hun steun kon de Commissie een gekwalificeerde meerderheid bekomen ($20 + 23 + 32 = 75 > 62$). De Commissie kon dus zover naar rechts verschuiven als Frankrijk en Duitsland bereid waren te aanvaarden. Zij probeerde eerst een liberaler beleid goedgekeurd te krijgen, maar uiteindelijk aanvaardde ze een beleid dat Frankrijk en Duitsland nog net niet te verre gaand vonden. Dit verklaart de Franse ja-stem die gepaard ging met een verklaring: Frankrijk was min of meer indifereent tussen een voor- en een tegenstem. Het Parlement dat intussen naar rechts verschoven was, was ook bereid het compromis te aanvaarden.

FIGUUR 3
Preferenties



V. BESLUIT

In politieke analyses in de media en op straat en ook in economische modellen wordt er gewoonlijk van uitgegaan dat de overheid doet wat het beste is voor haar bevolking, dat zij de sociale welvaart maximizeert, of dat toch zou moeten doen. Dit is echter een illusie om twee redenen. Vooreerst is het zelden duidelijk wat het beste is voor een maatschappij. Individuen en organisaties hebben trouwens verschillende preferenties. Ten tweede, biedt het politieke proces geen garantie dat de sociale welvaart inderdaad gemaximiseerd wordt, zelfs indien er consensus zou zijn over wat het beste is voor de maatschappij. De doelstellingen van politici en belangengroepen vallen immers niet noodzakelijk samen met de maximisatie van de sociale welvaart.

Bedrijven en organisaties kunnen ertoe bijdragen dat politieke beslissingen beter geïnformeerd genomen worden. Door politieke acties te ondernemen kunnen ze de politici kenbaar maken hoe zij de zaken zien. In een goed functionerende, pluralistische democratie kan dit leiden tot politieke beslissingen die de welvaart verhogen. Bedrijven en organisaties kunnen zich soms echter in een politiek voordelige positie bevinden waardoor ze een voor zichzelf gunstig beleid kunnen bekomen. Op langere termijn leidt dit in een goed functionerende democratie echter tot tegenreacties. Dit is allicht wat zich nu afspeelt op het vlak van landbouw en volksgezondheid.

In deze paper werd een raamwerk aangereikt voor de analyse van een bedrijf haar relaties met de overheid en belangengroepen. De politieke besluitvorming in de E.U. werd geanalyseerd en dit alles werd toegepast op de totstandkoming van de nieuwe chocolade-richtlijn in de E.U. Op die manier werd geïllustreerd hoe het politieke proces en de relaties tussen de overheid en belangengroepen het beleid in de E.U. beïnvloeden.

REFERENTIES

- Baron, David, 1995, The Nonmarket Strategy System, *Sloan Management Review* 37, 73-85.
- Baron, David, 2000, *Business and Its Environment*, (New Jersey, Prentice Hall).
- Black, Duncan, 1958, *The Theory of Committees and Elections*, (London, Cambridge University Press).
- Crombez, Christophe, 1996, Legislative Procedures in the European Community, *British Journal of Political Science* 26, 199-228.
- Crombez, Christophe, 1997, The Co-Decision Procedure in the European Union, *Legislative Studies Quarterly* 22, 97-119.
- Crombez, Christophe, 2001, The Treaty of Amsterdam and the Codecision Procedure, in Gerald Schneider and Mark Aspinwall, eds, *The Rules of Integration: the Institutional Approach to European Studies*, (Manchester, Manchester University Press).
- Crombez, Christophe, 2002, Information, Lobbying, and the Legislative Process in the European Union, *European Union Politics*, (Forthcoming).
- Wilson, James, 1980, *The Politics of Regulation*, (New York, Basic Books).