Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

De Europese Unie in internationale milieuonderhandelingen

Wat verklaart de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar?

Tom Delreux[1]

ABSTRACT

Starting from principal-agent theory, this article analyses the conditions under which an EU negotiator enjoys a particular degree of negotiation autonomy vis-à-vis the member states he represents during multilateral environmental negotiations. A Qualitative Comparative Analysis of eight EU decision-making processes with regard to international negotiations leading to a multilateral environmental agreement indicates that the compellingness of the international negotiations explains the occurrence of negotiation autonomy. However, the international compellingness does not provide explanatory power to understand the particular degree of negotiation autonomy. To understand when an EU negotiator enjoys a high degree of negotiation autonomy, variables such as preference distances, information asymmetries and institutional density need to be taken into account.

KEYWORDS: European Union; Multilateral Environmental Agreements; Negotiation Autonomy; Principal-Agent; Qualitative Comparative Analysis

1. Inleiding

In de laatste drie decennia is een groot aantal multilaterale milieuverdragen onderhandeld met de bedoeling het globale leefmilieu te beschermen. Vandaag staat klimaatsverandering het hoogst op de internationale milieuagenda, maar internationale milieuonderhandelingen focussen ook op de bescherming van de ozonlaag, de controle op gevaarlijke chemicaliën of de bescherming van biodiversiteit. De Europese Unie (EU) wordt algemeen beschouwd als een sleutelspeler – en in bepaalde gevallen zelfs als een 'voortrekker' of een 'leider' – in internationale milieuonderhandelingen (Bretherton & Vogler, 2003; Zito, 2005). Om de (sleutel)rol van de EU tijdens derge-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

lijke onderhandelingen te begrijpen, moet de black box van de EU geopend en het interne besluitvormingsproces geanalyseerd worden. Dit artikel focust op het interne besluitvormingsproces in de EU tijdens internationale milieuonderhandelingen.

De Europese lidstaten worden tijdens dergelijke onderhandelingen meestal vertegenwoordigd door één of meerdere EU-onderhandelaars (de Commissie, het Voorzitterschap of een zogenaamde 'lead country'[2]). Dit betekent dat in het EU-besluitvormingsproces de lidstaten onderhandelingsautonomie delegeren naar de EU-onderhandelaar. Een dergelijke delegatie is evenwel niet vanzelfsprekend voor de lidstaten. De mate van gedelegeerde onderhandelingsautonomie is immers het resultaat van de afweging tussen twee op het eerste gezicht tegenstrijdige strategieën om invloed uit te oefenen op de uitkomst van de internationale onderhandelingen. Een eerste strategie bestaat erin dat de lidstaten opteren om hun nationale preferenties te bundelen en die gemeenschappelijke positie te delegeren naar de EU-onderhandelaar. Dit impliceert dat een compromispositie wordt verwoord op het internationale niveau, hetgeen onderhandelingsmacht creëert voor de EU: de Europese stem klinkt luider op het internationale niveau. Een tweede mogelijke strategie om de internationale onderhandelingen te beïnvloeden houdt in dat de lidstaten ervoor kiezen om hun eigen preferentie tijdens de internationale onderhandelingen zelf te verdedigen. Als ze deze strategie toepassen zijn de lidstaten zeker dat hun eigen preferentie verwoord wordt op het internationale niveau, maar ze leveren wel onderhandelingsmacht in: een zuivere nationale preferentie weerklinkt op het internationale niveau, maar minder luid dan een gebundelde Europese stem. De eerste strategie impliceert de delegatie van een grote mate van onderhandelingsautonomie naar de EU-onderhandelaar, terwijl de tweede strategie een kleine mate van gedelegeerde autonomie inhoudt. De afweging tussen beide strategieën zal beslissend zijn voor de mate van gedelegeerde onderhandelingsautonomie.

Uit de cases die in dit onderzoek geanalyseerd worden, blijkt dat de mate van onderhandelingsautonomie voor de EU-onderhandelaar varieert tussen verscheidene internationale milieuonderhandelingen. Hoe valt dit te verklaren? Welke factoren zorgen ervoor dat een EU-onderhandelaar in een bepaalde internationale onderhandeling autonoom kan handelen? En welke factoren verklaren dat in andere onderhandelingen de lidstaten de touwtjes in handen blijven houden? Deze vragen zijn relevant omdat ze verband houden met het machtsevenwicht binnen de EU tijdens dergelijke internationale milieuonderhandelingen: welke actor domineert het interne besluitvormingsproces, zij die delegeren (de lidstaten) of zij aan wie gedelegeerd wordt (de EU-onderhandelaar)? Focussen op de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar zegt met andere woorden iets over de verhouding en machtsevenwichten tussen de lidstaten en de EU-instellingen wanneer de EU optreedt als internationale (milieu)onderhandelaar. Bovendien draagt het onderzoek

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

over onderhandelingsautonomie bij tot een beter begrip van de EU als internationale actor. De mate van onderhandelingsautonomie die de EU-onderhandelaar geniet bepaalt of de EU erin slaagt om een gemeenschappelijke positie – al dan niet met één stem – te verdedigen in internationale onderhandelingen.

In dit artikel vergelijk ik acht EU-besluitvormingsprocessen met betrekking tot internationale milieuonderhandelingen. Een dergelijke analyse stelt me in staat een antwoord te formuleren op volgende onderzoeksvraag: *welke condities bepalen de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar ten aanzien van de lidstaten tijdens internationale onderhandelingen die leiden tot een multilateraal milieuverdrag?* De resultaten van deze analyse hebben niet enkel verklarende waarde voor de onderhandelingsautonomie in het domein van het externe milieubeleid van de EU, maar kunnen ook inzichten genereren om EU-besluitvorming met betrekking tot de externe dimensie van andere beleidsdomeinen in de eerste pijler (handel, transport, visserij, mededinging, enz.) beter te begrijpen.

Om deze onderzoeksvraag theoretisch te kaderen, doe ik een beroep op principal-agent-theorie. In deel 2 selecteer ik op basis van dit principal-agent-kader acht potentieel verklarende factoren voor onderhandelingsautonomie. Deel 3 gaat dieper in op *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), de methode voor data-analyse die geschikt is voor een systematische vergelijking van een beperkt aantal cases en die in dit artikel zal worden toegepast. Daarenboven bespreek ik in dit deel ook de caseselectie en de dataverzamelingsstrategie. In deel 4 worden de empirische data van de acht bestudeerde EU-besluitvormingsprocessen systematisch voorgesteld. Op basis van deze data worden in deel 5 de QCA-procedures uitgevoerd. Het resultaat van deze analyses is de identificatie van een aantal 'causale paden' die leiden tot een bepaalde mate van onderhandelingsautonomie voor de EU-onderhandelaar. Daarna worden deze causale paden geïnterpreteerd in het licht van de empirische data en worden de achterliggende causale mechanismen geïdentificeerd. Deel 6, tot slot, bevat de conclusies.

2. Variabelen: onderhandelingsautonomie verklaren vanuit een principal-agent-perspectief

Principal-agent-modellen focussen op de verhouding tussen actoren die vertegenwoordigd worden (*in casu* de lidstaten) en actoren die hen vertegenwoordigen (de EU-onderhandelaar). De eerste soort actoren zijn principals, de tweede agents. Principal-agent-theorie vertrekt van de assumptie dat principals onderhandelingsautonomie delegeren naar een agent omdat dit voor hen functionele voordelen biedt (Epstein & O'Halloran, 1999; Pollack, 2003). In de context van internationale onder-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

handelingen is het belangrijkste functionele voordeel van delegatie de aanzienlijke onderhandelingsmacht die deze met zich meebrengt. Delegatie genereert evenwel ook kosten voor de principals. In principal-agent-theorie worden meestal twee kosten van delegatie geïdentificeerd. Enerzijds kan de agent ernaar streven zijn eigen preferenties, die mogelijk verschillen van de gemeenschappelijke preferentie van de principals, te realiseren. Delegatie kan dus leiden tot opportunistisch gedrag door de agent (Shapiro, 2005). Anderzijds kan de agent ook beschikken over informatie met betrekking tot het internationale onderhandelingsproces die de principals niet hebben. Om deze delegatiekosten te beperken en om te verzekeren dat de agent zich loyaal en conform de preferenties van de principals gedraagt, creëren de principals controlemechanismen (Epstein & O'Halloran, 1999; Pollack, 2003). Deze controlemechanismen inzetten en gebruiken houdt evenwel ook een kost in voor de principals omdat dit de voordelen van delegatie tenietdoet. Een principal-agent-relatie wordt dus gekenmerkt door een constante afweging van de kosten en baten van zowel delegatie als controle door de principals. Het resultaat van de delegatie van autonomie minus het beperken van de beweegruimte van de agent door het inzetten van de controlemechanismen is de *toegekende* autonomie van de principals naar de agent. Daarenboven kan de agent ernaar streven om bijkomende autonomie te *veroveren*. De onderhandelingsautonomie die ik in dit artikel wil verklaren conceptualiseer ik als de som van de toegekende en de veroverde autonomie.

Principal-agent-theorie wordt vaak toegepast om het externe handelsbeleid van de EU te analyseren (Nicolaïdis, 1999; Meunier & Nicolaïdis, 2000; Kerremans, 2004). Dit artikel breidt deze principal-agent-toepassingen uit naar onderhandelingen die leiden tot zogenaamde 'gemengde verdragen', zoals multilaterale milieuverdragen. In tegenstelling tot akkoorden over handel in goederen, reguleren multilaterale milieuverdragen geen onderwerpen die vallen onder exclusieve EG-bevoegdheden, maar wel onderwerpen waarvoor de EG en de lidstaten gedeeld bevoegd zijn (Verwey, 2004). Dit maakt het EU-besluitvormingsproces complexer, aangezien het niet meer gekenmerkt wordt door een enkelvoudige relatie tussen principals (lidstaten) en een agent (de Commissie, die de EU-onderhandelaar is voor EG-bevoegdheden), maar ook door een dynamiek waarbij lidstaten ervoor opteren om hun preferenties te poolen en een andere actor (het Voorzitterschap of een lead country) te autoriseren om in hun naam de onderhandelingen te voeren voor de onderwerpen die niet onder exclusieve EG-bevoegdheden vallen (Delreux, 2006).

Zoals gesteld zijn delegatie en controle onlosmakelijk met elkaar verbonden in een dergelijke principal-agent-relatie. In de EU-besluitvormingsprocessen met betrekking tot de onderhandeling van een multilateraal milieuverdrag identificeer ik zes mogelijke controlemechanismen: het betwisten (en mogelijk ook niet toekennen) van onderhandelingsautoriteit voor de agent; het toekennen van een mandaat

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

of instructies aan de agent; het houden van EU-coördinatievergaderingen waarin vertegenwoordigers van de principals samenkomen tijdens de internationale onderhandelingen; het bijwonen van de internationale onderhandelingen door de principals; het afkeuren (of niet ratificeren) van het multilaterale milieuverdrag; en het rekening houden met het huidige onderhandelingsgedrag van de agent in toekomstige onderhandelingsronden (Delreux, 2008). De mate waarin de principals deze controlemechanismen ook daadwerkelijk inzetten is omgekeerd evenredig aan de onderhandelingsautonomie die ze toekennen aan de agent. De identificatie van de controlemechanismen van de principals is dus noodzakelijk om de onderhandelingsautonomie van de agent te begrijpen.

Ik operationaliseer de variabele 'onderhandelingsautonomie' (<aut>) met behulp van vier indicatoren.[3] Ten eerste is delegatie een noodzakelijke voorwaarde voor onderhandelingsautonomie. Wanneer niet gedelegeerd wordt, is de onderhandelingsautonomie sowieso nihil. Ten tweede is de onderhandelingsautonomie van de agent groter wanneer de lidstaten niet zelf het woord nemen tijdens de internationale onderhandelingen. Ten derde beperkt het inzetten van volgende controlemechanismen de onderhandelingsautonomie van de agent: de betwisting van de onderhandelingsautoriteit van de agent, het toekennen van strikte en gedetailleerde instructies en de mogelijkheid voor de lidstaten om de internationale onderhandelingen bij te wonen.[4] Ten slotte wijst het veroveren van bijkomende autonomie door de agent ook op een hogere mate van onderhandelingsautonomie.

Welke variabelen kunnen de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar nu verklaren? Ik onderscheid acht mogelijk verklarende variabelen.

1. In principal-agent-literatuur wordt aangenomen dat de *preferentiehomogeniteit tussen de principals* (<prefprin>) de onderhandelingsautonomie van de agent beïnvloedt. Wanneer de principals homogene preferenties hebben, is het plausibel te veronderstellen dat dit de onderhandelingsautonomie van de agent vergroot (Nicolaïdis, 1999; Hawkins & Jacoby, 2006; Pollack, 2003). In dit onderzoek wordt de mate van preferentiehomogeniteit tussen de lidstaten gemeten door de percepties van de besluitvormers over de preferentieverdelingen – gaande van minimalistische (*i.e.* geen voorstander zijn van een sterk multilateraal milieuverdrag) tot maximalistische (*i.e.* streven naar een sterk en ambitieus verdrag) preferenties – te combineren.

2. Niet enkel de preferentiehomogeniteit tussen de principals onderling, maar ook de *preferentiehomogeniteit tussen de principals en de agent* (<prefpa>) kan de onderhandelingsautonomie beïnvloeden. Het is evenwel niet evident om een empirische waarde te bepalen voor deze tweede verklarende variabele wanneer de preferenties

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

tussen de lidstaten onderling heterogeen zijn. Om deze moeilijkheid te overkomen, gebruik ik in dit onderzoek het punt waar een QMV-uitkomst verwacht kan worden als referentie voor de preferentie van de principals.[5] Dit betekent dat de preferenties van geïsoleerde lidstaten niet in rekening worden gebracht wanneer de waarde van de preferentiehomogeniteit tussen de agent en de principals wordt bepaald.

3. De onderhandelingsautonomie van de agent kan ten derde ook beïnvloed worden door de *politiseringsgraad* (<polit>) van de internationale onderhandelingen in de EU. Een hoge mate van politisering betekent dat de onderwerpen waarover op het internationale niveau wordt onderhandeld politiek gevoelig zijn voor de lidstaten. Het is plausibel dat een hoge politiseringsgraad de mate van toegekende onderhandelingsautonomie zal verkleinen omdat de lidstaten controle willen blijven behouden over onderwerpen die voor hen politiek gevoelig liggen. Drie indicatoren worden gebruikt om deze variabele te meten: de percepties van de besluitvormers over de hoogte van de onderwerpen op de politieke agenda van de lidstaten, het niveau waarop het EU-besluitvormingsproces plaatsvond (als ministers internationale onderhandelingen bijwonen wijst dit op een grotere mate van politisering) en de mediatiseringsgraad van het besluitvormingsproces.

4. Een vierde verklarende variabele is de *informatieasymmetrie in het voordeel van de agent* (<infag>). Zoals reeds gesteld is de EU-onderhandelaar inderdaad beter op de hoogte van de inhoud en de voortgang van de internationale onderhandelingen. De agent kan (een gedeelte van) deze informatie verborgen houden voor de lidstaten, wat voor de principals onzekerheid creëert over het gedrag van de agent (Nicolaïdis, 1999; Meunier & Nicolaïdis, 2000). De informatieasymmetrie in het voordeel van de agent wordt in dit onderzoek op twee manieren gemeten. Enerzijds worden de percepties van de besluitvormers over de aan- of afwezigheid van een dergelijke informatieasymmetrie ingeschat. Anderzijds worden internationale onderhandelingssessies die enkel door de agent – en niet door de principals – konden worden bijgewoond als indicator gebruikt voor een mogelijke asymmetrische verdeling van informatie ten voordele van de agent.

5. In dit onderzoek hou ik niet enkel rekening met een mogelijk informatievoordeel voor de agent, maar ook met *asymmetrisch verdeelde informatie ten voordele van de principals* (<infprin>). lidstaten kunnen immers informatie bezitten over hun terugvalposities en over welke akkoorden ze finaal zullen aanvaarden (Maskin & Tirole, 1990; Meunier & Nicolaïdis, 2000). De agent heeft niet altijd zicht op deze informatie en dit kan zijn onderhandelingsautonomie beïnvloeden. Deze variabele wordt gemeten door aan besluitvormers te vragen of de lidstaten tijdens het besluitvormingsproces terugvalposities hadden en of zij inschatten dat de agent informatie had over welke akkoorden ultiem goedgekeurd konden worden door de principals.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

6. Traditionele principal-agent-theorie komt voort uit de rational choice-traditie van de sociale wetenschappen. Zij vertrekt van instrumenteel-rationeel handelende actoren die hun belangen willen maximaliseren en hun gedrag baseren op exogene preferenties die niet beïnvloed worden door de institutionele context waarin het besluitvormingsproces plaatsvindt. Verscheidene studies hebben evenwel aangetoond dat de dynamieken van EU-besluitvormingsprocessen niet volledig kunnen worden begrepen wanneer ze enkel vanuit dit *rational choice*-perspectief worden bekeken (Joerges & Neyer, 1997; Lewis, 2000; Elgström & Jönsson, 2000). Dit betekent dat *institutionele dichtheid* (<inst>), die een meer coöperatieve besluitvormingsdynamiek genereert, evenzeer een rol kan spelen in het EU-besluitvormingsproces en dat zij de onderhandelingsautonomie van de agent kan beïnvloeden. De verhoudingen tussen de principals en de agent kunnen dus minder conflictueel zijn dan traditionele principal-agent-theorie veronderstelt. Shapiro verwoordt dit als volgt: "principals and agents belonging to the same 'social network' are more likely to be other-regarding (altruistic, even) or honest" (Shapiro, 2005, p. 277). De operationalisering van deze variabele is gebaseerd op de vijf 'performance norms of the Community method' (Lewis, 2000): institutioneel geheugen en diffuse wederkerigheid (principals en agents die handelen in functie van vroegere of toekomstige delegatierondes), vertrouwen tussen de besluitvormers, wederzijdse verantwoording (actoren die hun preferenties en hun besluitvormingsgedrag verrechtvaardigen), streven naar consensus en het willen vermijden van een falen van het besluitvormingsproces. Hoe meer deze institutionele normen een rol spelen in het besluitvormingsproces, hoe coöperatiever het proces zal verlopen. Het verwachte effect op de onderhandelingsautonomie van de agent is theoretisch niet a priori duidelijk. Enerzijds kan een dichte institutionele omgeving leiden tot een 'partnerschap' (Joerges & Neyer, 1997) tussen principals en agents, waardoor de kloof tussen lidstaten en EU onderhandelaar beperkt zal zijn en de mate van onderhandelingsautonomie klein. Anderzijds is het ook plausibel te verwachten dat een dichte institutionele omgeving tot een grote mate van toegekende autonomie leidt. In deze redenering tonen de lidstaten een soort empathie voor de EU-onderhandelaar en de situatie waarmee deze geconfronteerd wordt op het internationale niveau. De principals zullen met andere woorden een grote mate van onderhandelingsautonomie toekennen aan de agent omdat de institutionele normen een meer coöperatieve sfeer zullen creëren die een misbruik van autonomie minder waarschijnlijk maakt.

7. Een multilaterale onderhandelingscontext genereert een hoge politieke kost om de internationale onderhandelingen niet te laten falen. In navolging van Kerremans noem ik deze druk de "*dwingendheid van de externe omgeving*" (<extdwin>) (Kerremans, 1996). Een dwingende externe omgeving verhoogt voor de principals de politieke kost van het verwerpen van een akkoord (Delreux, 2008). Het afkeuren (of niet ratificeren) van het internationaal akkoord door de principals wordt hier-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

door minder waarschijnlijk, wat op zijn beurt waarschijnlijk leidt tot het toekennen van meer onderhandelingsautonomie aan de agent. Bovendien kan een dwingende externe omgeving ertoe leiden dat een agent meer autonomie verovert omdat de internationale omgeving hem er *de facto* toe dwingt om de instructies van de agent breed te interpreteren, of zelfs er buiten te gaan.
Een hoge mate van externe dringendheid wordt gekenmerkt door volgende indicatoren: een relatief groot aantal externe onderhandelingspartners met een voldoende grote onderhandelingsmacht, een maximalistische positie van de EU op het internationale niveau (*i.e.* de vereiste dat het falen van de internationale onderhandelingen een kost moet betekenen voor de EU) en de percepties van de besluitvormers over de druk van de internationale onderhandelingen die ze ondervonden.

8. Een laatste verklarende variabele is de vraag of de *agent een subset is van de principals* (< agprin >). In internationale milieuonderhandelingen kan de agent (EU-onderhandelaar) immers tezelfdertijd een principal zijn. Terwijl de Commissie geen subset van de principals is, zijn het Voorzitterschap of een lead country dat wel. Het is plausibel te veronderstellen dat lidstaten die optreden als EU-onderhandelaar – met name het Voorzitterschap of een lead country – minder onderhandelingsautonomie zullen genieten dan wanneer de Commissie de rol van agent opneemt (Delreux, 2008). Twee redenen staven deze propositie. Enerzijds is het plausibel te verwachten dat een onderhandelende principal meer informatie over de inhoud en de voortgang van de internationale onderhandelingen zal delen met de delegerende principals. Anderzijds bestaat er tussen het halfjaarlijks roterend Voorzitterschap en de lidstaten een groter wederkerigheidsengagement (Voorzitterschappen zijn er zich van bewust dat hun taak als EU-onderhandelaar slechts tijdelijk is en dat ze in een volgende onderhandelingsessie opnieuw een 'gewone' principal zullen zijn die dan delegeert naar het volgende Voorzitterschap) dan tussen de lidstaten en de Commissie.

3. Cases en methodologie: een beperkt aantal cases systematisch vergelijken

Om de onderhandelingsautonomie van de agent in internationale onderhandelingen met betrekking tot een multilateraal milieuverdrag te verklaren, analyseer en vergelijk ik acht EU-besluitvormingsprocessen. Deze besluitvormingsprocessen voldoen aan volgende criteria: ze vonden plaats tussen november 1993 en mei 2004, een relatief groot aantal onderhandelingspartners met een relatief grote onderhandelingsmacht ten aanzien van de EU nam aan de onderhandelingen deel, het resultaat van de internationale onderhandelingen was een akkoord dat grotendeels milieuonderwerpen reguleerde, het akkoord heeft verdragstatus en het werd ondertekend door de EG en

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

de lidstaten. Een aantal van deze acht EU-besluitvormingsprocessen werd op een tweevoudige wijze opgesplitst in meerdere 'technische cases'. Enerzijds werd een aantal besluitvormingsprocessen gekenmerkt door variërende waarden in de tijd op één of meerdere variabelen. Dergelijke besluitvormingsprocessen werden opgesplitst in technische cases waarbij het suffix '*_1*' duidt op de eerste fase van het proces en het suffix '*_2*' op de tweede fase. In tabel 1 (zie verder) worden de afbakeningen in de tijd van deze cases weergegeven. Anderzijds waren in bepaalde besluitvormingsprocessen zowel de Commissie als het Voorzitterschap of een lead country de EU-onderhandelaar. Ook hier werd een technische opsplitsing gemaakt: het suffix '*a*' wordt gebruikt voor een technische case waarvan de onderhandelingsautonomie van de Commissie (geen subset van de principals) wordt verklaard, terwijl het suffix '*b*' dan gebruikt wordt voor de technische cases om de onderhandelingsautonomie van het Voorzitterschap of een lead country (die wel een subset van de principals vormen) te verklaren. Als gevolg van deze opsplitsingen werd de analyse uitgevoerd met 18 technische cases: de EU-besluitvormingsprocessen met betrekking tot de onderhandelingen van de VN Desertificatie Conventie (*CCD*), de Overeenkomst over de Bescherming van Afrikaanse en Euraziatische Watervogels (*AEWA*), het Kyoto Protocol (*KYOTO_1* en *KYOTO_2*), de Aarhus Conventie over de betrokkenheid van burgers bij milieuzaken (*ARHUS_1* en *ARHUS_2*), de Rotterdam PIC Conventie over handel in milieugevaarlijke stoffen (*PIC*), het Cartagena Protocol inzake bioveiligheid (*CART_1a*, *CART_1b*, *CART_2a* en *CART_2b*), de Stockholm POPs Conventie inzake persistent organische verontreinigende stoffen (*STOCPOP_1a*, *STOCPOP_1b*, *STOCPOP_2a* en *STOCPOP_2b*) en het SEA Protocol (*SEA_1*, *SEA_2a* en *SEA_2b*).

Om 18 cases – een zogenaamde 'intermediate N'-situatie – te analyseren zijn pure kwalitatieve noch pure kwantitatieve analysemethodes geschikt. In dergelijke gevallen biedt QCA een oplossing: deze methode is geschikt om een relatief beperkt aantal cases op een systematische manier te vergelijken. QCA gaat uit van een configurationele logica, waarbij elke case wordt beschouwd als een configuratie van conditievariabelen en een uitkomstvariabele.[6] Deze configurationele logica is gebaseerd op QCA's conceptie van causaliteit: 'multiple conjunctural causality' (Ragin, 1987; De Meur & Rihoux, 2002). Toegepast op dit onderzoek betekent deze causaliteitsconceptie enerzijds dat een bepaalde mate van onderhandelingsautonomie veroorzaakt wordt door een combinatie van condities ('conjunctural') en anderzijds dat meerdere ('multiple') dergelijke combinaties eenzelfde mate van onderhandelingsautonomie kunnen veroorzaken. Zo'n verklarende combinatie van condities wordt een 'causaal pad' genoemd.

QCA vereist dichotome variabelen. Dit betekent dat elke continue variabele opnieuw gecodeerd moet worden naar een 1- of een 0-waarde, respectievelijk wijzend op de aanwezigheid (of een grote mate) en de afwezigheid (of een kleine mate)

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

van die variabele. Een vaak voorkomende kritiek op dichotomisering is het verlies aan informatierijkdom. QCA pareert deze kritiek evenwel door de nuances van het empirische materiaal opnieuw in de analyse op te nemen als een laatste stap van de QCA-procedure. Bovendien zorgt dichotomisering ervoor dat bredere tendensen in de data zichtbaar kunnen worden door los te komen van de details en naar het bredere plaatje te kijken. De variabelen in dit onderzoek zijn – met uitzondering van de achtste conditievariabele – niet van nature dichotoom. Dichotomisering houdt dus per definitie een interpretatie van de data in. Concreet betekent dit dat een drempel bepaald moet worden die de 0- van de 1-waarden onderscheidt. Zo'n drempel is geen vooraf gedefinieerd criterium; hij moet alleen een onderscheid maken tussen zo weinig mogelijk subsets van cases, die elk zo homogeen mogelijk zijn. Dit betekent dat niet de absolute positie van die drempel doorslaggevend is, maar wel de vereiste dat die drempel zich bevindt op een positie waar hij op accurate wijze cases met een lage waarde op een bepaalde variabele onderscheidt van cases met een hoge waarde op die variabele.

Gedichotomiseerde variabelen zijn noodzakelijk voor de Booleaanse minimalisatieprocedure, die de kern vormt van QCA. De bedoeling van die minimalisatie is om te bepalen welke combinaties van condities de aan- of afwezigheid van de uitkomstvariabele verklaren.[7] QCA maakt het bovendien mogelijk om de resultaten van deze procedure (de zogenaamde 'minimale formules') meer verklarende kracht toe te kennen ('spaarzamer' te maken, in QCA-terminologie). Dergelijke spaarzame resultaten worden verkregen door samen met de cases ook de 'remainders' te minimaliseren. Remainders zijn configuraties van condities en een uitkomst die niet overeenstemmen met een bepaalde empirische case. Wanneer deze remainders worden opgenomen in de analyse betekent dit dat de software hen behandelt als 'doe *alsof* deze configuratie van condities de 1- en de 0-uitkomsten verklaren'. De software gebruikt deze configuraties in het minimalisatieproces voor een bepaalde uitkomst als dit bijdraagt tot een spaarzamer resultaat (De Meur & Rihoux, 2002). In dit onderzoek neem ik de remainders op in het minimalisatieproces, wat de spaarzaamheid van de minimale formules verhoogt. Bovendien is dit niet inconsistent met de empirische realiteit omdat alle EU-besluitvormingsprocessen die voldoen aan de vijf hierboven geschetste caseselectiecriteria in de analyse zijn opgenomen. Dit betekent dat contradicties tussen een remainder en een bestaande case onbestaande zijn in het empirische domein waarin ik de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar wil verklaren.

De data voor dit onderzoek zijn verzameld via triangulatie. Ten eerste heb ik 61 semi-gestructureerde interviews afgenomen van ambtenaren van de Commissie en uit verscheidene lidstaten, inclusief zij die het Voorzitterschap waarnamen tijdens de bestudeerde besluitvormingsprocessen. Deze respondenten participeerden in de

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

bestudeerde besluitvormingsprocessen in de hoedanigheid van agent of principal. Mijn interpretatie van de interviews en de data werden daarna per case gecontroleerd – en indien noodzakelijk gecorrigeerd of aangevuld – door de respondenten. Ten tweede heb ik artikels uit gespecialiseerde media (*Agence Europe*, *Earth Negotiation Bulletin*, enz.) die over de geselecteerde besluitvormingsprocessen en internationale onderhandelingen berichtten geraadpleegd. Ten derde werden data verzameld door informele en semiconfidentiële documenten te analyseren die werden gebruikt tijdens het EU-besluitvormingsproces. Ten slotte maakte ik gebruik van de bestaande secundaire literatuur over de bestudeerde internationale onderhandelingen en de manier waarop de EU tijdens die onderhandelingen opereerde, hoewel deze literatuur beperkt is.[8]

4. Data: acht EU-besluitvormingsprocessen met betrekking tot internationale milieuonderhandelingen

De empirische data waarmee de QCA-procedure werd uitgevoerd worden voorgesteld in tabel 1. Deze tabel bevat per variabele een aantal waarden op verscheidene dimensies of indicatoren van deze variabele. Tabel 1 kan zowel per kolom als per rij worden gelezen. Enerzijds geeft elke kolom een overzicht van de belangrijkste kenmerken per case. Anderzijds biedt het lezen per rij de mogelijkheid om de cases op elke variabele met elkaar te vergelijken. Op die manier wordt het mogelijk om de cases met een kleine waarde op een bepaalde variabele van de cases met een grote waarde op die variabele te onderscheiden. Op basis van deze inschatting worden de ruwe data daarna gedichotomiseerd in een waarheidstabel (tabel 2).

Zoals gesteld bestaat de volgende stap erin om de empirische data te dichotomiseren. Het resultaat van deze stap is de waarheidstabel (tabel 2). Omdat de uitkomstvariabele <aut> slechts drie mogelijke waarden kan aannemen (kleine [0], gematigde [1] of grote [2] mate van onderhandelingsautonomie) en omdat QCA dichotome variabelen vereist, ontkoppel ik deze uitkomstvariabele in twee dummyvariabelen: <aut_laag> en <aut_hoog>. De dummyvariabele <aut_laag> meet of een case gekenmerkt wordt door een kleine mate van onderhandelingsautonomie voor de agent (<aut_laag> = 1) of door een {gematigde of grote} mate van onderhandelingsautonomie (<aut_laag> = 0). Binnen de groep van cases waarin de EU-onderhandelaar een zekere mate van onderhandelingsautonomie genoot (*i.e.* de cases met <aut_laag> = 0) meet de dummyvariabele <aut_hoog> dan of een besluitvormingsproces gekenmerkt wordt door een grote (<aut_hoog> = 1) of een gematigde mate (<aut_hoog> = 0) van onderhandelingsautonomie.

TABEL 1. **Overzicht van de empirische data**

	CCD	AEWA	KYOTO	ARHUS	PIC	CART	STOCPOP	SEA
onderhandelingen op het internationale niveau								
internationaal milieuverdrag	VN Desertificatie Conventie	Overeenkomst over de Bescherming van Afrikaanse en Euraziatische Watervogels	Kyoto Protocol	Aarhus Conventie	Rotterdam PIC *(Prior Informed Consent)* Conventie	Cartagena Protocol over Bioveiligheid	Stockholm POPs (*Persistent Organic Pollutants*) Conventie	SEA (*Strategic Environmental Assessment*) Protocol
onderhandelingsperiode	05/1993-06/1994	06/1994-06/1995	_1: 02/1997-06/1997 _2: 07/1997-12/1997	_1: 06/1996-10/1997 (sessie 1-7) _2: 12/1997-03/1998 (sessie 8-10)	03/1996-03/1998	_1a/b: 07/1996-02/1999 (BSWG 1-6) _2a/b: 02/1999-01/2000 (ExCOP-ExCOP/bis)	_1a/b: 06/1998-09/1999 (INC 1-3) _2a/b: 03/2000-12/2000 (INC 4-5)	_1: 05/2001-02/2002 (sessie 1-4) _2a/b: 05/2002-01/2003 (sessie 5-8)
onderhandelingsautonomie <aut>								
agent (EU-onderhandelaar)	Voorzitterschap	Commissie	_1: Voorzitterschap _2: trojka	_1: geen EU-onderhandelaar _2: Commissie	Commissie	_1: Commissie + Voorzitterschap _2: voornamelijk Commissie; Voorzitterschap voor beperkt aantal onderwerpen	_1: Voorzitterschap + Commissie _2: *lead countries* + Commissie	_1: Commissie _2: Commissie + Voorzitterschap
nemen principals het woord op internationaal niveau?	Ja	ja	_1: uitzonderlijk _2: nee	ja	nee	nee	nee	ja
wonen de principals de internationale onderhandelingen bij?	Ja	ja	_1: ja _2: ja/nee	ja	ja	_1: ja _2: intitieel: nee; later: ja	ja	ja
beperkte onderhandelingssettings?	Ja	nee	_1: nee _2: ja	ja	ja	_1: nee _2: ja	ja	nee
betwisting autoriteit agent?	nee	nee	nee	ja	nee	_1: ja _2: nee	nee	ja
strikte instructies voor agent?	Ja	ja	ja	nee	ja	ja	ja	ja
veroveren van autonomie door agent?	nee	nee	_1: nee _2: ja	_1: niet van toepassing _2: nee	nee	nee	nee	nee
preferentiehomogeniteit tussen de principals <prefprin>								
homogeen/heterogeen?	homogeen	heterogeen	heterogeen	heterogeen	homogeen	_1: heterogeen _2: homogeen	homogeen	heterogeen
preferentieverdeling principals	SQ: DE/UK, FR/NL, (ES)	SQ: FR, UK, DE/NL	SQ: EL/ES/IT/PT, NL/UK, AT/DE/DK/SE	SQ: DE, FR/UK, NL, BE/DK/IT	SQ: UK, DK/FI/NL/SE	_1 SQ: DE/FR, NL/UK, AT/DK/SE _2 SQ: NL/UK, AT/DE/DK/FR/SE	SQ: UK, DE/NL, DK/SE	SQ: AT/FR/DE/SE/UK, BE, DK/FI, IT
preferentiehomogeniteit tussen de principals en de agent <prefpa>								
homogeen/heterogeen?	homogeen	homogeen	_1: heterogeen _2: heterogeen (maar minder dan in KYOTO_1)	_1: niet van toepassing _2: homogeen	homogeen	homogeen	homogeen	homogeen

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

	CCD	AEWA	KYOTO	ARHUS	PIC	CART	STOCPOP	SEA
politiseringsgraad <polit>								
politieke gevoeligheid in de EU	zeer laag	zeer laag (met uitzondering van FR)	zeer hoog	laag	zeer laag	_1: laag _2: zeer hoog	_1: gematigd _2: hoog	laag
informatieasymmetrie ten voordele van de agent <infag>								
informatievoordeel voor de agent?	nee	nee	_1: nee _2: ja	nee	nee	ja	nee	nee
onderhandelingssettings met alleen de agent en geen principals?	nee	nee	_1: nee _2: ja	nee	nee	_1: nee _2: initieel: ja; later: nee	ja	nee
informatieasymmetrie ten voordele van de principals <infprin>								
informatievoordeel voor de principals?	nee	nee	ja	nee	nee	nee	nee	nee
institutionele dichtheid <inst>								
algemene mate van institutionele dichtheid	gematigd	gematigd	_1: hoog _2: gematigd	zeer laag	hoog	_1: laag _2: zeer hoog	_1: hoog _2: zeer hoog	_1: zeer laag _2: gematigd
diffuse wederkerigheid	hoog	hoog	zeer hoog	zeer laag	hoog	_1: laag _2: hoog	hoog	zeer laag
wederzijdse verantwoording	zeer laag	zeer hoog	zeer hoog	zeer laag	hoog	_1: laag _2: hoog	hoog	zeer laag
streven naar consensus	laag	hoog	hoog	zeer laag	zeer hoog	_1: gematigd _2: zeer hoog	_1: hoog _2: zeer hoog	_1: zeer laag _2: gematigd
vertrouwen	hoog	laag	_1: hoog _2: gematigd	_1: niet van toepassing _2: hoog	zeer hoog	_1: laag _2: zeer hoog	hoog	_1: zeer laag _2: gematigd
vermijden van het falen van het besluitvormingsproces	hoog	gematigd	zeer hoog	laag	hoog	_1: gematigd _2: zeer hoog	hoog	laag
dwingendheid van de externe omgeving <extdwin>								
externe dwingendheid	laag	zeer laag	zeer hoog	laag	gematigd	_1: hoog _2: zeer hoog	hoog	laag
reikwijdte van de onderhandelingen	globaal	intercontinentaal: Europese, Afrikaanse en GOS-landen	globaal	regionaal: Europese en GOS-landen	globaal	globaal	globaal	regionaal: Europese en GOS-landen
agent als subset van de principals <agprin>								
lidstaat als agent?	ja (Voorzitterschap)	nee	_1: ja (Voorzitterschap) _2: ja (trojka)	nee	nee	_1a/2a: nee _1b/2b: ja (Voorzitterschap)	_1a/2a: nee _1b: ja (Voorzitterschap _2b: ja (*lead countries*)	_1: nee _2a: nee _2b: ja (Voorzitterschap)

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

De eerste acht kolommen van de waarheidstabel (tabel 2) bevatten de gedichotomiseerde waarden van de conditievariabelen. De uitkomstvariabele en de afgeleide dummyvariabelen staan in de volgende kolommen. Ten slotte worden de technische cases die overeenstemmen met de verscheidene configuraties weergegeven in de laatste kolom.[9]

TABEL 2. **Waarheidstabel**

prefprin	prefpa	polit	infag	infprin	inst	extdwin	agprin	aut	aut_laag	aut_hoog	cases
0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	-	/ARHUS_1(prefpa:0)(agprin:0)/
0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	-	/ARHUS_1(prefpa:0)(agprin:1)/
0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	-	AEWA; /ARHUS_1(prefpa:1)(agprin:0)/; ARHUS_2; SEA_1; SEA_2a;
0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	-	/ARHUS_1(prefpa:1)(agprin:1)/; SEA_2b
1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	-	CCD
0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	CART_1a
0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	CART_1b
1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	CART_2b; STOCPOP_1b; STOCPOP_2b
1	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	STOCPOP_1a; STOCPOP_2a
0	0	1	0	1	1	1	1	2	0	1	KYOTO_1
0	0	1	1	1	0	1	1	2	0	1	KYOTO_2
1	1	0	0	0	1	1	0	2	0	1	PIC
1	1	1	1	0	1	1	0	2	0	1	CART_2a

5. Analyse: causale paden en causale mechanismen die onderhandelingsautonomie verklaren

Wanneer de remainders niet worden opgenomen in de QCA-procedure, blijven de resultaten louter descriptief – zijnde de som van alle configuraties zonder veel minimalisatie – en bieden deze geen krachtige en spaarzame verklaring voor de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar. Daarom stel ik in dit deel de minimale formules voor die het resultaat zijn van een QCA-procedure waarin de remainders zijn opgenomen.[10]

5.1. *Een kleine mate van onderhandelingsautonomie verklaren: < aut_laag > minimaliseren*

Door de 1- en de 0-waarden van < aut_laag > te minimaliseren, worden de causale paden die respectievelijk leiden tot een kleine en tot een niet-kleine (*i.e.* een gema-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

tigde *of* een grote) mate van onderhandelingsautonomie onderzocht. De minimalisaties van < aut_laag > resulteren in volgende minimale formules[11]:

AUT_LAAG = extdwin [1]
aut_laag = EXTDWIN [2]

Deze minimale formules tonen aan dat de dwingendheid van de externe onderhandelingscontext de beslissende factor is in de verklaring waarom een EU-onderhandelaar onderhandelingsautonomie geniet of niet. Een kleine mate van externe dwingendheid is een noodzakelijke en voldoende voorwaarde voor een kleine mate van onderhandelingsautonomie voor de agent (minimale formule [1]), terwijl een grote mate van externe dwingendheid een noodzakelijke en voldoende voorwaarde is voor onderhandelingsautonomie (minimale formule [2]), zonder daarentegen uitspraken te kunnen doen over de specifieke mate ervan. Hoewel QCA niet automatisch symmetrische causaliteit vooropstelt, is dit hier wel het geval.

5.2. *Een grote mate van onderhandelingsautonomie verklaren: < aut_hoog > minimaliseren*

Op basis van minimale formule [2] is het niet mogelijk om te verklaren hoeveel onderhandelingsautonomie de agent geniet wanneer het EU-besluitvormingsproces gekenmerkt wordt door een dwingende externe omgeving. Om binnen de groep van cases met een grote mate van externe dwingendheid te verklaren wanneer een EU-onderhandelaar een grote dan wel een gematigde mate van onderhandelingsautonomie geniet, wordt de dummyvariabele < aut_hoog > geminimaliseerd. Dit resulteert in de minimale formules [3] en [4]:

AUT_HOOG = INST*(polit + prefprin*INFPRIN) + POLIT*INFAG [3]
aut_hoog = infag*(inst + POLIT*infprin) [4]

Minimale formule [3] toont aan dat een grote mate van onderhandelingsautonomie voor een EU-onderhandelaar in internationale milieuonderhandelingen verklaard kan worden door (1) een grote mate van institutionele dichtheid en een kleine mate van politisering (INST*polit); door (2) een hoge mate van institutionele dichtheid en heterogene preferenties tussen de lidstaten die over asymmetrisch verdeelde informatie beschikken (INST*prefprin*INFPRIN); of door (3) een gepolitiseerd besluitvormingsproces waarin de agent informatie heeft die de principals niet hebben (POLIT*INFAG). Minimale formule [4] leidt tot de conclusie dat een EU-besluitvormingsproces waarin een agent alle informatie deelt met de principals, gecombineerd met de afwezigheid van institutionele dichtheid (infag*inst) *of* met een hoge politiseringsgraad en de afwezigheid van asymmetrische informatie voor de principals (infag*POLIT*infprin) leidt tot een gematigde onderhandelingsautonomie voor de EU-onderhandelaar.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

5.3. *Terug naar de cases: interpretaties van de minimale formules*

De laatste stap in een QCA-procedure bestaat uit de interpretatie van de minimale formules in het licht van de empirische data. Door deze interpretatie wordt niet alleen de empirische rijkdom van de data, die tijdelijk opzij is geplaatst door te dichotomiseren, opnieuw binnengebracht in de analyse, maar wordt het ook mogelijk de causale mechanismen achter de causale paden te identificeren.

5.3.1. *EU-besluitvormingsprocessen waarin de EU-onderhandelaar een kleine mate van onderhandelingsautonomie geniet*

De agent genoot een kleine mate van onderhandelingsautonomie in vier EU-besluitvormingsprocessen: met betrekking tot de onderhandelingen die leidden tot de VN Desertificatie Conventie, AEWA, de Aarhus Conventie en het SEA Protocol. De resultaten van de QCA-procedure geven aan dat dit volledig bepaald wordt door het gebrek aan een dwingende externe onderhandelingscontext, ongeacht de waarden op de andere conditievariabelen. Waarom geniet een EU-onderhandelaar slechts een kleine mate van onderhandelingsautonomie in zo'n geval? Ik onderscheid twee causale mechanismen om de causale relatie tussen deze conditie- en uitkomstvariabele te verklaren.

Ten eerste is in een context met een beperkt aantal onderhandelingspartners en een grote relatieve onderhandelingsmacht van de EU een grote mate van onderhandelingsautonomie niet instrumenteel voor de principals om een internationaal akkoord te bereiken.[12] In een dergelijke situatie kunnen lidstaten het zich namelijk veroorloven om de belangrijkste baat van delegatie – uitgebreide onderhandelingsmacht – te ondermijnen, bijvoorbeeld door zelf het woord te nemen tijdens de internationale onderhandelingen. De incentieven voor de principals om veel onderhandelingsautonomie te delegeren naar hun agent zijn dus beperkt en het inzetten van controlemechanismen zet de slagkracht van de EU op het internationale niveau niet op het spel. In een context waarin de EU geconfronteerd wordt met relatief zwakke onderhandelingspartners zijn de lidstaten er zich van bewust dat het besluitvormingsproces op het EU-niveau erg belangrijk is om het resultaat van het internationaal onderhandelingsproces te beïnvloeden. Als de relatieve onderhandelingsmacht van de EU groot is, zal de uitkomst van de internationale onderhandelingen immers sterk bepaald worden door de EU en dus ook door het besluitvormingsproces op het EU-niveau. Als gevolg daarvan maken de lidstaten meer gebruik van de controlemechanismen op het EU-niveau, wat de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar beperkt.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Ten tweede is het onwaarschijnlijk dat de agent in een niet-dwingende onderhandelingscontext meer onderhandelingsautonomie zal proberen te veroveren dan er toegekend is door de principals. De agent kan normaal enkel het veroveren van meer autonomie rechtvaardigen door te verwijzen naar de druk van de onderhandelingspartners die hij ervaart op het internationale niveau. Als de relatieve onderhandelingsmacht van die partners beperkt is, kunnen deze geen druk uitoefenen op de EU-onderhandelaar om toegevingen te doen waar de lidstaten niet vooraf hebben mee ingestemd.

Het causaal mechanisme tussen een grote mate van externe dwingendheid en een niet-kleine mate van onderhandelingsautonomie heeft alles te maken met de hoge politieke kost die het verwerpen van een internationaal akkoord in een dwingende context met zich meebrengt voor de lidstaten. Wanneer het aantal onderhandelingspartners groot, hun relatieve onderhandelingsmacht aanzienlijk en de positie van de EU maximalistisch is, gaat het opblazen van internationale onderhandelingen en het afkeuren van een internationaal gesloten akkoord immers gepaard met een hoge politieke kost (Delreux, 2008). Dit betekent dat de finale winset van de principals *de facto* breder is dan hun gemeenschappelijke preferentie en dat ze uiteindelijk meer zullen aanvaarden dan initieel duidelijk gemaakt aan de agent. De grotere mate van onderhandelingsautonomie kan dan verklaard worden doordat de de EU-onderhandelaar anticipeert op die bredere winset. Het centrale instrument voor de agent om zich autonoom te gedragen in een dergelijke situatie is de dwingendheid van de externe omgeving.

5.3.2. *EU-besluitvormingsprocessen waarin de EU-onderhandelaar een grote mate van onderhandelingsautonomie geniet*

In vier technische cases genoot de agent een grote mate van onderhandelingsautonomie: de Commissie in *PIC*, het Voorzitterschap in *KYOTO_1*, de trojka in *KYOTO_2* en de Commissie in *CART_2a*. Zoals minimale formule [3] aangeeft, zijn er drie causale paden die leiden tot een grote mate van onderhandelingsautonomie voor de agent.

Een eerste pad verklaart de autonomie van de Commissie tijdens de onderhandelingen over de Rotterdam PIC Conventie. In dit besluitvormingsproces handelden Commissie- en lidstaatvertegenwoordigers in een institutioneel dichte omgeving. Alle onderscheiden institutionele normen speelden een rol en vooral de vertrouwensrelatie tussen de besluitvormers droeg bij tot een coöperatieve sfeer in de EU. Bovendien was de politieke gevoeligheid voor deze onderhandelingen erg beperkt, aangezien de PIC-procedure al bindend geregeld was in de EU.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

In een dergelijke hooggeïnstitutionaliseerde en laaggepolitiseerde besluitvormingsprocessen zijn er voor de principals geen grote risico's verbonden aan het toekennen van een grote mate van onderhandelingsautonomie aan de agent. In een situatie waarin principals hun agent vertrouwen, worden de controlemechanismen niet onmiddellijk ten volle ingezet. Hoewel het risico blijft bestaan dat de agent zich te autonoom zal gedragen op het internationale niveau wegens de dwingendheid die ervan uitgaat, zullen de principals voldoende empathie tonen voor de situatie waarin de agent zich bevindt. Bovendien leidt de beperkte politisering van de onderhandelingen ertoe dat de nationale niveaus niet erg bekommerd zijn om het proces. Als er weinig gevoelige onderwerpen op het spel staan, kan de agent – zelfs al geniet hij een grote mate van onderhandelingsautonomie – weinig fout doen voor de principals.

Het tweede causale pad verklaart de grote mate van onderhandelingsautonomie van het Nederlandse Voorzitterschap in *KYOTO_1*. In de eerste helft van 1997 lagen de preferenties van de lidstaten over het te onderhandelen Kyoto Protocol ver uit elkaar. Maximalistische lidstaten als Oostenrijk, Zweden, Denemarken en Duitsland stonden lijnrecht tegenover minimalistische principals als Spanje, Portugal, Griekenland of Italië. Bovendien lieten de lidstaten het achterste van hun tong niet zien aan de agent met betrekking tot hun terugvalposities. De principals slaagden er met andere woorden in deze informatie asymmetrisch verdeeld te houden in hun voordeel. Deze situatie van divergerende preferenties en private informatie voor de principals vond plaats in een dichte institutionele omgeving, waar vooral het wederzijds begrip van nationale problemen over de reductiedoelstellingen en de rol van 'fairness' (Chagas, 2003) in de onderhandelingen over het Burden Sharing Agreement een rol speelden.[13]

Deze institutionele dichtheid verkleint de mate waarin de principals hun controlemechanismen daadwerkelijk inzetten, omdat ze ervan uitgaan dat de agent hun vertrouwen – en delegatie – niet zal beschamen. Bovendien tonen de principals ook een soort empathie voor het feit dat de agent op het internationale niveau geconfronteerd wordt met een dwingende onderhandelingscontext en met een druk om toegevingen te doen. In *KYOTO_1* werd dit gecombineerd met heterogene preferenties tussen de lidstaten, wat het Voorzitterschap toeliet de lidstaten tegen elkaar uit te spelen in zijn voorstellen voor het Burden Sharing Agreement. Omwille van de heterogeniteit in de lidstaatpreferenties werd de EU-onderhandelaar slechts met een beperkt risico geconfronteerd dat zijn voorstellen verworpen zouden worden door de volledige groep van principals. De onderhandelingsautonomie van de agent werd ten slotte nog vergroot omdat de EU-onderhandelaar kon anticiperen op zijn verwachting dat de lidstaten nog terugvalposities achter de hand hielden. Op die manier kon de agent de externe dwingendheid exploiteren en een grote mate van onderhandelingsautonomie genieten.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

De grote mate van onderhandelingsautonomie in *KYOTO_2* en *CART_2a* wordt verklaard door het derde causale pad: een gepolitiseerd besluitvormingsproces (klimaatverandering en GGO's stonden beide hoog op de politieke agenda aan het eind van de jaren '90) waarin de agent een informatievoordeel had ten opzichte van de principals. In de laatste week van de Kyoto-onderhandelingen vonden de doorslaggevende onderhandelingen plaats in een beperkte setting waar enkel de trojka – en niet de lidstaten – aanwezig kon zijn. Dit leidde tot een situatie waarin de principals het gevoel hadden niet volledig geïnformeerd te zijn over deze cruciale onderhandelingen. In *CART_2a* was het informatievoordeel voor de agent niet zo groot als in *KYOTO_2*, maar in de periode waarin onderhandeld werd in de beperkte 'Group of Ten' ondervonden de lidstaten toch een duidelijk informatievoordeel voor de Commissie.

Dit causaal pad valt dus meestal samen met een onderhandelingssetting op het internationale niveau die de principals niet kunnen bijwonen. Om de laatste – en dus vaak de meest gepolitiseerde – knopen door te hakken, wordt een dergelijke beperkte onderhandelingssetting waarin enkel de sleutelspelers participeren vaak als enige mogelijkheid gezien. Dit genereert een informatievoordeel voor de EU-onderhandelaar, omdat de principals worden losgekoppeld van hun agent en omdat de tijd voor uitgebreide terugkoppeling ontbreekt. Een dergelijke situatie stelt de agent in staat om zijn rol als speler op twee niveaus (het EU- en het internationale niveau) uit te spelen. De EU-onderhandelaar ondervindt enerzijds druk van het internationale niveau wegens het dwingende karakter van de internationale onderhandelingscontext en anderzijds druk van de principals op het EU-niveau voor wie de onderhandelingen erg gepolitiseerd zijn. Omwille van die specifieke rol en zijn informatievoordeel kan de agent de externe dwingendheid exploiteren ten aanzien van de principals en op die manier zijn onderhandelingsautonomie vergroten.

6. Conclusies

De analyse in dit artikel toont aan dat de dwingendheid van de externe onderhandelingscontext een cruciale factor is om te verklaren wanneer een EU-onderhandelaar zich al dan niet autonoom kan gedragen ten aanzien van de lidstaten tijdens internationale milieuonderhandelingen. Een grote mate van externe dwingendheid en de aanwezigheid van onderhandelingsautonomie voor de agent gaan hand in hand. Ook de inverse redenering geldt: een niet-dwingende externe onderhandelingsomgeving leidt tot de afwezigheid van onderhandelingsautonomie. De internationale context moet dus in rekening worden gebracht om het onderhandelingsgedrag van een Europese agent en de principal-agent-verhoudingen in de EU-besluitvormingsprocesen met betrekking tot de externe dimensie van eerste pijler-beleidsdomeinen te verklaren.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

De externe dwingendheid verklaart evenwel niet in welke gevallen de mate van onderhandelingsautonomie echt hoog is. Drie combinaties van condities leiden tot een grote mate van onderhandelingsautonomie voor de EU-onderhandelaar: een grote mate van institutionele dichtheid en een kleine mate van politisering; een grote mate van instiutionele dichtheid, heterogene preferenties tussen de lidstaten en een informatievoordeel voor de lidstaten over hun terugvalposities; en een grote mate van politisering en een informatievoordeel voor de EU-onderhandelaar over het verloop en de inhoud van de internationale onderhandelingen. Om te begrijpen in welke gevallen de onderhandelingsautonomie groot zal zijn, zijn dus meer genuanceerde causale paden nodig, waarin institutionele dichtheid, politisering en traditionele principal-agent factoren als informatieasymmetrieën en preferentieafstanden centraal staan.

Noten

1. De auteur is aspirant van het FWO-Vlaanderen, Instituut voor Internationaal en Europees Beleid, K.U.Leuven.

2. Een 'lead country' is een lidstaat die de leiding neemt over een bepaald dossier of onderwerp dat internationaal onderhandeld wordt. Een van de functies die een lead country vervult, is op het internationale niveau onderhandelen in naam van de EU.

3. Bij het meten van onderhandelingsautonomie moet de nodige zorg besteed worden aan de methodologische valstrik van 'observational equivalence' (Damro, 2007). Het is immers mogelijk dat indicatoren van autonoom gedrag van de agent vastgesteld worden door de onderzoeker, maar dat dit schijnbaar autonoom gedrag eigenlijk niet autonoom is, maar wel een rationele anticipatie van de controlemechanismen van de principals (Pollack, 2003). Om dit methodologisch probleem te ondervangen, volgde ik de suggestie van Pollack en Damro om het gedrag van de agent zorgvuldig te meten, bijvoorbeeld met behulp van systematische experteninterviews.

4. Voor het meten van de variabele 'onderhandelingsautonomie' hou ik enkel rekening met deze drie controlemechanismen, aangezien in de bestudeerde cases geen variatie is terug te vinden in het functioneren van de andere controlemechanismen: de EU-coördinatievergadering functioneerde steeds als controlemechanisme, geen enkele case werd gekenmerkt door de dreiging van een principal om de EG-ratificatie op de helling te zetten noch om het huidige gedrag van de agent in rekening te brengen bij een volgende delegatieronde.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

5. In alle onderzochte cases is de juridische basis op basis waarvan de EG het multilaterale milieuakkoord ondertekende en ratificeerde artikel 175, § 1, EEG. Dit artikel schrijft gekwalificeerde meerderheid (QMV) voor als de stemmingsregel.

6. 'Conditievariabelen' en 'uitkomstvariabelen' zijn de QCA-terminologie voor wat traditioneel respectievelijk 'onafhankelijke' (of 'verklarende') en 'afhankelijke' variabelen worden genoemd.

7. Deze procedure is gebaseerd op een paarsgewijze vergelijking van de cases: "[i]f two Boolean expressions differ in only one causal condition yet produce the same outcome, then the causal condition that distinguishes the two expressions can be considered irrelevant and can be removed to create a simpler, combined expression" (Ragin, 1987, p. 93).

8. Er werd voornamelijk gebruik gemaakt van (Sjöstedt, 1998; Chagas, 2003) voor *KYOTO_1* en *KYOTO_2*; en van (Bail, Decaestecker & Jørgensen, 2002; Rhinard & Kaeding, 2006; Falkner, 2007) voor *CART_1a*, *CART_1b*, *CART_2a* en *CART_2b*.

9. Omdat er geen EU-onderhandelaar was in *ARHUS_1*, werd voor deze case aan de conditievariabelen <prefpa> en <agprin> een missing value toegekend. Voor elke conditievariabele met een missing value analyseert de QCA-software die case als twee afzonderlijke cases (De Meur & Rihoux, 2002). Dit betekent dat er in het geval van *ARHUS_1* vier technische cases worden geanalyseerd, telkens met een 0- en een 1-waarde op de condities waar geen vaste dichotome waarde kan worden aan toegekend: */ARHUS_1(prefpa:0)(agprin:0)/*, */ARHUS_1(prefpa:0)(agprin:1)/*, */ARHUS_1(prefpa:1)(agprin:0)/* en */ARHUS_1(prefpa:1)(agprin:1)/*.

10. De analyses werden uitgevoerd met behulp van Tosmana 1.3.

11. Wanneer QCA-toepassingen en -resultaten worden voorgesteld, is het doorgaans de gewoonte om de variabelen met de waarde 1 voor te stellen in hoofdletters en de variabelen met de waarde 0 in kleine letters. De Booleaanse operatoren 'en' en 'of' worden respectievelijk genoteerd als '*' en '+'.

12. Dit geldt voor de onderhandelingen die leidden tot AEWA, de Aarhus Conventie en het SEA Protocol, niet voor de desertificatieonderhandelingen.

13. In maart 1997 bereikten de Europese leefmilieuministers een politiek akkoord over het zogenaamde 'Burden Sharing Agreement', dat de interne verdeling van de Europese emissiereductiedoelstelling uit het te onderhandelen Kyoto Protocol regelde. In juni

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

1998 werd dit akkoord opnieuw onderhandeld om het te laten overeenstemmen met de precieze reductiedoelstelling uit het Kyoto Protocol.

Bibliografie

Bail, C., Decaestecker, J., & Jørgensen, M. (2002). European Union. In C. Bail, R. Falkner & H. Marquard (Eds.), *The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment & Development?* (pp. 166-185). London: Royal Institute of International Affairs.

Bretherton, C., & Vogler, J. (2003). *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.

Chagas, V. (2003). The European Union bubble: Differentiation in the assignment of the greenhouse gas emission targets. *Journal of European Integration*, *25 (2)*, 151-163.

Damro, C. (2007). EU Delegation and Agency in International Trade Negotiations: A Cautionary Comparison. *Journal of Common Market Studies*, *45 (4)*, 883-903.

De Meur, G., & Rihoux, B. (2002). *L'Analyse Quali-Quantitative Comparée (AQQC-QCA): Approche, techniques et applications en sciences humaines*. Louvain-la-Neuve: Academia Bruylant.

Delreux, T. (2006). The European Union in International Environmental Negotiations: a Legal Perspective on the Internal Decision-making Process. *International Environmental Agreements*, *6 (3)*, 231-248.

Delreux, T. (2008). The EU as a Negotiator in Multilateral Chemicals Negotiations: Multiple Principals, Different Agents. *Journal of European Public Policy*, *15 (7)*, 2008, in druk.

Elgström, O., & Jönsson, C. (2000). Negotiation in the European Union: Bargaining or Problem-solving? *Journal of European Public Policy*, *7 (5)*, 684-704.

Epstein, D., & O'Halloran, S. (1999). *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. New York: Cambridge University Press.

Falkner, R. (2007). The Political Economy of 'Normative Power' Europe: EU Environmental Leadership in International Biotechnology Regulation. *Journal of European Public Policy*, *14 (4)*, 507-526.

Hawkins, D., & Jacoby, W. (2006). How Agents Matter. In D. Hawkins, D. Lake, D. Nielson & M. Tierney (Eds.), *Delegation and Agency in International Organizations* (pp. 199-228). New York: Cambridge University Press.

Joerges, C., & Neyer, J. (1997). Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector. *Journal of European Public Policy*, *4 (4)*, 609-625.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Kerremans, B. (1996). *Besluitvorming en integratie in de externe economische betrekkingen van de Europese Unie*. Brussel: Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België.

Kerremans, B. (2004). What Went Wrong in Cancun?: A Principal-Agent View on the EU's Rationale Towards the Doha Development Round. *European Foreign Affairs Review*, *9 (3)*, 363-393.

Lewis, J. (2000). The Methods of Community in EU Decision-making and Administrative Rivalry in the Council's infrastructure. *Journal of European Public Policy, 7 (2)*, 261-289.

Maskin, E., & Tirole, J. (1990). The Principal-Agent Relationship with an Informed Principal: The Case of Private Values. *Econometrica*, *58 (2)*, 379-409.

Meunier, S., & Nicolaïdis, K. (2000). EU Trade Policy: The Exclusive versus Shared Competence Debate. In M. Cowles & M. Smith (Eds.), *The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance, and Revival* (pp. 325-346). New York: Oxford University Press.

Nicolaïdis, K. (1999). Minimizing Agency Costs in Two-Level Games: Lessons From the Trade Authority Controversies in the United States and the European Union. In R. Mnookin & L. Susskind (Eds.), *Negotiating on Behalf of Others* (pp. 87-126). London: Sage Publications.

Pollack, M. (2003). *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. New York: Oxford University Press.

Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Los Angeles: University of California Press.

Rhinard, M., & Kaeding, M. (2006). The International Bargaining Power of the European Union in 'Mixed' Competence Negotiations: The Case of the 2000 Cartagena Protocol on Biosafety. *Journal of Common Market Studies*, *44 (5)*, 1023-1050.

Shapiro, S. (2005). Agency Theory. *Annual Review of Sociology*, *31 (–)*, 263-284.

Sjöstedt, G. (1998). The EU Negotiates Climate Change: External Performance and Internal Structural Change. *Cooperation and Conflict*, *33 (3)*, 227-256.

Verwey, D. (2004). *The European Community, the European Union and the International Law of Treaties*. Den Haag: TMC Asser Press.

Zito, A. (2005). The European Union as an Environmental Leader in a Global Environment. *Globalizations*, *2 (3)*, 363-375.