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

Is de EU meer dan de som der delen in multilaterale onderhandelingen?

Louise van Schaik

SAMENVATTING VAN:

Van Schaik, L.G. (2013). *EU Effectiveness and Unity in Multilateral Negotiations: More than the Sum of its Parts?*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.

Academici en beleidsmakers gaan er vaak (impliciet) vanuit dat de EU meer is dan de som van de delen als zij internationaal als blok optreedt en met één stem spreekt. Een meer eensgezind optreden van de EU in internationale onderhandelingen leidt echter niet per definitie tot een door de EU gewenst onderhandelingsresultaat. Dit volgt uit mijn onderzoek naar het optreden van de EU in multilaterale onderhandelingen over voedselstandaarden, klimaat en volksgezondheid. Hieruit blijkt tevens dat het gezamenlijk EU-optreden in de praktijk doorgaans veel weerstand opwekt bij internationale onderhandelingspartners. Het onderzoek, dat ik in 2010 aan de KU Leuven verdedigde voor mijn doctoraat, is in een herschreven en geactualiseerde versie verschenen als boek bij Palgrave.

In het boek staat een nieuw ontwikkeld model over de relatie tussen de effectiviteit van de EU en haar eensgezindheid in internationale onderhandelingen centraal. Om de mate van eensgezindheid te analyseren wordt gekeken naar de EU-bevoegdheid, de homogeniteit van preferenties van de EU-lidstaten en de socialisering van hun vertegenwoordigers. Zijn de lidstaten juridisch verplicht om eensgezind op te treden, willen zij dit in hun inhoudelijke posities en houding van hun vertegenwoordigers ook; en wat zijn daarvan de effecten op het uiteindelijke resultaat dat de EU weet te boeken in de onderhandelingen? Hierbij wordt een inschatting gemaakt van wat haalbaar is binnen de betreffende onderhandelingscontext. Dit laatste geeft al aan dat het meten van onderhandelingseffectiviteit in belangrijke mate afhankelijk blijft van percepties. Het empirische onderzoek is dan ook gebaseerd op zowel een studie van geschreven bronnen over de EU-positie en uitkomsten van de onderhandelingen, als op interviews met betrokkenen van binnen en buiten de EU. Wat vinden zij van de onderhandelingseffectiviteit van de EU binnen de gegeven context? Daarnaast gaat het om het maken van een vergelijking tussen de casussen en wordt er niet naar gestreefd om absolute uitspraken te doen over effectiviteit van de EU in specifieke onderhandelingen.

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

Uit de casussen en uit een vergelijking met ander onderzoek over het optreden van de EU in internationale onderhandelingen op soortgelijke onderwerpen, blijkt dat de EU maar matig opereert. Vaak ontbreekt inhoudelijke overeenstemming tussen de lidstaten, ondanks het feit dat zij in juridisch opzicht doorgaans verplicht zijn met één Europese stem te spreken. Lidstaten dragen het woordvoerderschap liever niet over aan de Europese Commissie, omdat zij deze niet volledig vertrouwen en bang zijn om nationale bevoegdheden voorgoed kwijt te raken. Zij geven er de voorkeur aan om zich te laten vertegenwoordigen door het land dat het voorzitterschap van de EU bekleedt, hoewel dit niet altijd het meest gekwalificeerde is en elk half jaar wisselt.

De effectiviteit van de EU in internationale onderhandelingen wordt ondermijnd, doordat lidstaten meer tijd besteden aan onderhandelingen met elkaar dan met de echte onderhandelingspartners van buiten de EU. Ze verspillen veel tijd en energie aan interne discussies over wie er bevoegd is om namens de EU op te treden. Bij buitenstaanders wekt het optreden van de EU weerstand op, omdat lidstaten doorgaans niet bereid zijn om, als gevolg van de 'extra' EU-stem, hun eigen stem op te geven. Daarnaast leidt een meer eensgezinde EU tot een sterker gevoelde noodzaak om weerwoord te geven, terwijl aan een verdeelde EU juist relatief weinig aandacht wordt geschonken. Op actie volgt reactie.

De gesignaleerde problemen met EU-coördinatie en externe vertegenwoordiging worden overigens niet opgelost door het Verdrag van Lissabon. Tot nu toe hebben de EU-buitenlandcoördinator, Catherine Ashton, en haar nieuwe diplomatieke dienst (EDEO), de externe vertegenwoordiging op beleidsterreinen als voedsel, milieu en volksgezondheid niet mogen overnemen. Het is onwaarschijnlijk dat dit op korte termijn wel zo zal zijn, omdat lidstaten hier pertinent op tegen zijn en deze terreinen als externe dimensies van binnenlands beleid (gemaakt door vakministeries) zien en niet als buitenlands beleid (gemaakt door ministeries van buitenlandse zaken). Mocht dit toch gebeuren, dan blijven de nieuwe EU-buitenlandactoren sterk afhankelijk van de steun en expertise van de EU-lidstaten in de onderhandelingen, omdat zij het mandaat vaststellen en hun eigen rol in internationale onderhandelingen niet willen inperken.

Dit laatste blijft de achilleshiel van de EU in internationale onderhandelingen. Al is er op veel onderwerpen van de internationale agenda gezamenlijk EU-beleid en is de EU daardoor verplicht met één stem te spreken, de wil ontbreekt toch vaak of EU-lidstaten zijn weinig enthousiast of verdeeld. Als de EU dan toch op punten met een sterke positie naar buiten treedt, zoals bijvoorbeeld op het onderwerp klimaatverandering, dan verbaast men zich erover dat de rest van de wereld er niet automatisch hetzelfde over denkt. Als de EU leert omgaan met deze neiging tot *groupthink* en beseft dat een sterkere tegenreactie te verwachten valt als zij eensgezind optreedt, dan pas kunnen daadwerkelijk stappen gezet worden om effectiever te opereren.

Uiteindelijk kampt de EU met een afnemende invloed en dit geldt eens te meer

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

voor individuele lidstaten die steeds kleinere spelers worden op het wereldtoneel. Daarmee biedt dit boek relevante inzichten voor onderzoekers die zich richten op macht en invloed van actoren in de internationale politiek, veranderende machtsverhoudingen en de EU als internationale speler. Het boek is tevens relevant voor onderzoekers met interesse voor het Europese beleid inzake voedsel, klimaatverandering en gezondheidsbeleid. Ten slotte illustreert het dat het interessant kan zijn om de supranationale *bias* in onderzoek naar Europese integratie kritisch onder de loep te nemen. De EU is niet altijd, en zeker niet automatisch, meer dan de som der delen.