

Karsten Skjalm

EF som reguleringsmyndighed

EF indsnævrer i stigende grad medlemslandenes udfoldelsesmuligheder på det reguleringspolitiske område. Det er imidlertid gået ret upåagtet hen indenfor politologien. Sigtet med denne artikel er derfor at stimulere til større interesse for dette aspekt i EF-forskningen. Efter en kort præsentation af EF-reguleringsformer og målgrupper, præsenteres det økonomiske og politiske rationale for regulering på EF-niveau. Det leder frem til opstillingen af nogle hypoteser om EF's reguleringspolitik. Med henblik på en diskussion af hypotesernes holdbarhed gennemgås dernæst EF's beslutningssystem og dets institutionelle rammer. Med udgangspunkt i det præsenterede teoretiske perspektiv, tages den neofunktionalistiske integrationsteori afslutningsvis kort op til kritisk overvejelse.

Indledning

EF-kommissionens præsident tillægges en spådom om, at mere end 80 pct. af medlemslandenes lovgivning i løbet af få år vil bero på regler udstedt af EF. Andre har mere beskedent forudsagt, at det kun drejer sig om en mindre del af den nationale regulering (Toonen, 1992: 109). Hvordan det præcis vil gå, er umuligt at sige. En ting står imidlertid fast. Ingen kan i dag forstå reguleringen af virksomheder og borgere i medlemslandene, uden at tage hensyn til de reguleringspolitiske beslutninger, som udspringer af beslutninger på EF-niveau.

Så vidt er alt såre godt. Problemet er, at politologiske analyser af EF's reguleringspolitik er af yderst beskedent omfang. Givet den betydelige indflydelse, som EF-reguleringen har på så mange sektorpolitikker, kan denne knaphed kun skyldes mangel på en brugbar analyseramme (Majone, 1991: 95). Denne artikel har da også et mere beskedent sigte. Den viser, hvordan EF kan anskues som reguleringspolitisk institution. Den viser også, hvorledes udviklingen i EF-reguleringen kan forstås og fortolkes med udgangspunkt i de samme typer af spørgsmål, som stilles, når regulering på nationalt niveau analyseres.

Efter en kort præsentation af reguleringsbegrebet, som det bruges i den politologiske litteratur, præsenteres i det følgende først det økonomiske og politiske rationale for regulering på EF-niveau. Det leder frem til opstillingen af nogle hypoteser om EF's reguleringspolitik. Med henblik på en diskussion af deres holdbarhed gennemgås dernæst EF's beslutningssystem og de institutionelle rammer for det. Med udgangspunkt i det teoretiske perspektiv, som præsenteres her, tages den neofunktionalistiske integrationsteori til slut kort op til kritisk overvejelse.

Hierarki eller regulering

Der er tale om regulering, når en overordnet myndighed gennem lovgivningen eller på anden måde begrænser privatpersoners og virksomheders handlefrihed (Mitnick, 1980; Meier, 1985). Som udgangspunkt disponerer privatpersoner og virksomheder frit, men gennem reguleringen fastlægges nogle rammer eller spil-

Karsten Skjalm

EF som reguleringsmyndighed

EF indsnævrer i stigende grad medlemslandenes udfoldelsesmuligheder på det reguleringspolitiske område. Det er imidlertid gået ret upåagtet hen indenfor politologien. Sigtet med denne artikel er derfor at stimulere til større interesse for dette aspekt i EF-forskningen. Efter en kort præsentation af EF-reguleringens former og målgrupper, præsenteres det økonomiske og politiske rationale for regulering på EF-niveau. Det leder frem til opstillingen af nogle hypoteser om EF's reguleringspolitik. Med henblik på en diskussion af hypotesernes holdbarhed gennemgås dernæst EF's beslutningssystem og dets institutionelle rammer. Med udgangspunkt i det præsenterede teoretiske perspektiv, tages den neofunktionalistiske integrationsteori afslutningsvis kort op til kritisk overvejelse.

Indledning

EF-kommissionens præsident tillægges en spådom om, at mere end 80 pct. af medlemslandenes lovgivning i løbet af få år vil bero på regler udstedt af EF. Andre har mere beskedent forudsagt, at det kun drejer sig om en mindre del af den nationale regulering (Toonen, 1992: 109). Hvordan det præcis vil gå, er umuligt at sige. En ting står imidlertid fast. Ingen kan i dag forstå reguleringen af virksomheder og borgere i medlemslandene, uden at tage hensyn til de reguleringspolitiske beslutninger, som udspringer af beslutninger på EF-niveau.

Så vidt er alt såre godt. Problemet er, at politologiske analyser af EF's reguleringspolitik er af yderst beskedt omfang. Givet den betydelige indflydelse, som EF-reguleringen har på så mange sektorpolitikker, kan denne knaphed kun skyldes mangel på en brugbar analyseramme (Majone, 1991: 95). Denne artikel har da også et mere beskedt sigte. Den viser, hvordan EF kan anskues som reguleringspolitisk institution. Den viser også, hvorledes udviklingen i EF-reguleringen kan forstås og fortolkes med udgangspunkt i de samme typer af spørgsmål, som stilles, når regulering på nationalt niveau analyseres.

Efter en kort præsentation af reguleringsbegrebet, som det bruges i den politologiske litteratur, præsenteres i det følgende først det økonomiske og politiske rationale for regulering på EF-niveau. Det leder frem til opstillingen af nogle hypoteser om EF's reguleringspolitik. Med henblik på en diskussion af deres holdbarhed gennemgås dernæst EF's beslutningssystem og de institutionelle rammer for det. Med udgangspunkt i det teoretiske perspektiv, som præsenteres her, tages den neofunktionalistiske integrationsteori til slut kort op til kritisk overvejelse.

Hierarki eller regulering

Der er tale om regulering, når en overordnet myndighed gennem lovgivningen eller på anden måde begrænser privatpersoners og virksomheders handlefrihed (Mitnick, 1980; Meier, 1985). Som udgangspunkt disponerer privatpersoner og virksomheder frit, men gennem reguleringen fastlægges nogle rammer eller spil-

leregler, som de skal følge i deres samspil og samarbejde med hinanden. Reguleringen er også rettet mod subnationale myndigheder (for eksempel amter og kommuner), men selv om den på dette område typisk er mere restriktiv, er den sjældent så restriktiv, at der er tale om hierarkisk styring. Der er snarere tale om en relation, der minder meget om forholdet mellem staten og den private sektor, selv om rammerne for de underordnede myndigheders handlefrihed typisk er snævrere end for den private sektors aktiviteter (Christensen, 1991).

Med EF-integrationen har de nationale reguleringssystemer fået en overbygning. I en dansk sammenhæng betyder det, at man på adskillige sagområder nu har fire myndighedsniveauer. I et føderalt system som det tyske indebærer integrationen, at man har tilføjet et femte myndighedsniveau til de traditionelle fire.

EF-reguleringens former og målgrupper

EF-reguleringen har, som det er vist i figur 1, to dimensioner. Den ene dimension er reguleringens målgruppe, dvs. spørgsmålet om, hvem EF's regulerende beslutninger umiddelbart retter sig imod. Der er tre målgrupper for EF-reguleringen: De nationale regeringer og den nationale administration, subnationale regeringer og administrative myndigheder som for eksempel de danske amter og kommuner eller de tyske delstater, og endelig private virksomheder og individuelle borgere. Det karakteristiske ved EF's supranationale system er netop EF's mulighed for retligt forpligtende regulering af retssubjekter på subnationalt niveau.

Figur 1. EF-reguleringens målgrupper og instrumenter

Reguleringens instrumenter og former	Målgrupper		
	Nationale regeringer og administration	Subnationale myndigheder	Private virksomheder og borgere
Udtømmende regelfastsættelse	Forordninger		
Mål- og ramme regulering	Direktiver		
Konkrete enkelt-afgørelser	Landbrugspolitikken, konkurrencepolitikken, regionalpolitikken, forskningsprogrammer		
Finansielle virkemidler	Tilskud Regionalpolitikken Forskning	Tilskud Regionalpolitikken Socialfonden	Fælles priser og tilskud Regionalpolitikken Socialfonden
Adm. organisation/ adm. procedurer	Interventionssystem (landbrugs- og stålområdet) Anti-trust-områder		

Sondringen mellem EF-reguleringens instrumenter og former er mere problematisk. I figur 1 sondres der mellem fem forskellige typer af instrumenter eller former. Alle bruges af EF. Ofte bruges de yderligere i en kombination med hinanden. De enkelte instrumenter og former er således snarere analytiske aspekter, som hensigtsmæssigt kan bruges til karakteristik af konkrete reguleringspolitiske tiltag, end de er udtømmende kategorier, hvori konkrete reguleringspolitiske tiltag entydigt kan placeres.

Figur 1 viser, hvordan EF-reguleringen kombinerer adskillige reguleringsinstrumenter og -former med hinanden, og hvordan de er rettet mod alle niveauer i målgruppehierarkiet. I EF-sammenhæng sondres således mellem forordninger og direktiver. Forordninger fastsætter retsregler, som umiddelbart er retligt forpligtende for borgere og virksomheder i medlemslandene. En del regler i forbindelse med EF's markedsordninger inden for den fælles landbrugspolitik er fastsat i forordningsform. I praksis er direktiverne dog den hyppigst anvendte form for EF-regler (Nugent, 1991: 81). Direktivet forpligter medlemslandenes regeringer og administrative myndigheder til at indrette den nationale regulering på en sådan måde, at direktivets målsætning implementeres. Det sker i form af mål- og rammeformuleringer i direktiverne, gennem fastlæggelsen af en fælles minimumsnorm, som alle lande skal respektere, for eksempel i den nationale miljø- og arbejdsmiljølovgivning, eller gennem fastlæggelsen af et spillerum, som EF-landene kan bevæge sig indenfor i deres nationale lovgivning. Den sidste reguleringsform anvendes i bestræbelserne på at harmonisere medlemslandenes moms-systemer.

Selv om EF-reguleringen således i høj grad er baseret på et samspil mellem EF's regeludstedelse og de nationale myndigheders politiske og administrative implementering af EF-reglerne, har EF-Kommissionen også kompetence til at træffe bindende afgørelser i konkrete enkeltsager. Det gælder for eksempel indenfor den fælles landbrugspolitik og indenfor konkurrencepolitikken. Det er karakteristisk for EF-beslutningssystemet, at sådanne konkrete afgørelser, hvor Kommissionen har kompetencen, ofte træffes efter forhandling med medlemslandene. Det kan for tunge sager være i Ministerrådet og i rutinesager på administrativt niveau. EF's fælles markedsordninger overvåges af et finmasket net af forvaltningskomitéer i kommissionsregi.

EF's reguleringspolitiske instrumenter består imidlertid ikke kun i adgangen til at træffe afgørelser i generel eller konkret form. EF benytter sig i høj grad af finansielle incitamenter på mange reguleringsområder, ligesom EF i nogle sammenhænge regulerer nationale og subnationale myndigheder såvel som private virksomheder gennem etableringen af organisatoriske og administrative regimer. Landbrugspolitikken har fra starten været baseret på en kombination af regeludstedelse, regeladministration, økonomiske incitamenter og etableringen af visse fælles hel- og halvoffentlige organisationer, der på nationalt plan forestår interventionen på markedet for landbrugsprodukter. Tilsvarende kombinationer af forskellige reguleringsmidler anvendes overfor den tæt regulerede stålindustri. På atter andre områder indenfor forskning og industripolitik og indenfor regionalpolitikken forsøger EF gennem tilskudsordninger at opnå indflydelse på såvel

nationale og subnationale myndigheder som private virksomheder. EF-regulering gennem finansielle incitamenter hæmmes dog af det meget begrænsede EF-budget (Majone, 1991: 96)

Kompleksiteten i EF's reguleringspolitiske regime gør det nærliggende at sammenligne EF-systemet med reguleringsregimerne i føderale systemer (Pedersen, 1992). Fra Den Tyske Forbundsrepublik kendes også flerniveaureguleringen, hvor Forbundslovgivningen giver rammer og mål for delstaterne, men hvor delstaterne indenfor et varierende spillerum derefter har ansvaret for lovgivningens udformning. Det samme gælder i USA. De amerikanske delstater har for eksempel på arbejdsmiljøområdet muligheden for at vælge mellem implementering ved føderale inspektører eller ved egne delstatsinspektører. Forudsætningen er, at delstaterne respekterer en række krav formuleret af de føderale arbejdsmiljømyndigheder (Scholz og Wei, 1986: 1256).

Kombinationen af mange reguleringsmidler som rettes mod forskelligartede målgrupper, giver på den ene side EF-reguleringen en betydelig kompleksitet. På den anden side åbner den også for en høj grad af fleksibilitet, hvor forskellige former og instrumenter kan kombineres med hinanden, og hvor reguleringsintensiteten i forhold til målgrupperne kan varieres i det uendelige. Det er væsentligt i et institutionelt system, hvor mange aktører med forskelligartede og somme tider modsatrettede interesser ofte skal træffe beslutninger i enighed.

EF-reguleringens økonomiske og politiske rationale

Hvad kan vi så forvente af EF som reguleringspolitisk instans? Et liberalt eller interventionistisk EF? Et EF, som regulerer mere og stærkere, eller et EF som deregulerer? Eller står vi overfor et EF, hvis regulerende tiltag udelukkende skal vurderes på en integrationistisk målestok? Står vi da overfor et EF, hvor den negative integration, der fjerner nationale skranker for økonomisk samkvem er dominerende (Tinbergen, 1954; Pinder, 1968)? Eller står vi overfor et EF, hvor den positive integration præger opbygningen af et supranationalt myndighedsniveau, og hvor en fælles EF-politik fører til en tættere regulering af EF-landenes borgere og virksomheder på stadig nye områder?

Figur 2. Samspillet mellem integrationens sigte og reguleringens effekt

	Regulering	Deregulering
Positiv integration	Fælles normer og standarder, som skærper regulering Regionalpolitik	Konkurrenceretten Offentlige indkøb Fælles normer og standarder som sænker reguleringen
Negativ integration	Etablering af fælles landbrugspolitik med fælles priser	Fjernelse af told og kvantitative restriktioner mellem medlemslandene

Spørgsmålene er på mange måder galt formuleret. De arbejder med begreber og sondringer, som ikke giver tilstrækkelig mening i en EF-sammenhæng. Fastholdes de, bliver svaret på adskillige af dem et både-og. Det er, som EF har udviklet sig, ikke præcist nok at sondre mellem positiv og negativ integration, hvis man dermed også ønsker at karakterisere politikens indhold og effekter. Det er illustreret i figur 2, hvor sondringen mellem positiv og negativ integration er sammenholdt med sondringen mellem regulering og deregulering, hvor deregulering betegner afviklingen eller lempelsen af regler med den effekt, at spillerummet udvides for de regulerede.

Den negative integration, som er betegnelsen for fælles EF-regler, som fjerner hidtidige nationale blokeringer for samhandel og andet økonomisk samkvem, kan da have karakter af deregulering. Det gælder, når toldskrænker og kvoteringer af samhandelen mellem EF-landene fjernes, eller når der indføres fri bevægelighed for arbejdskraft og kapital mellem medlemslandene. Den fælles landbrugs-politik med dens fælles prissystemer havde samme sigte i retning af at etablere et fælles marked for landbrugsvarer. Den afløste nationale støtte- og kvoterings-systemer. Den fælles landbrugspolitik har imidlertid, trods dette begrænsede negative sigte, et reguleringspolitisk indhold, som i høj grad har skærpet reguleringen af landbrugs- og fødevarerindustrier i EF-landene.

Den positive integration er på tilsvarende måde tvetydig i sin reguleringspolitiske effekt. Ofte vil der være tale om opbygningen af fælles ordninger, som enten fører til nye indgreb eller til skærpede indgreb i forhold til medlemslandene mv. Det gælder regionalpolitikken, men det gælder også etableringen af fælles normer og standarder, som har det udtrykkelige sigte at sikre konkurrence på lige vilkår mellem medlemslandene, men som udformes på en måde, som skærper den hidtidige regulering. I andre sammenhænge vil fælles EF-politik have en klar deregulerende effekt. Det gælder reglerne om offentlige indkøb, konkurrenceretten, for eksempel gennem direktiverne for civil luftfart, ligesom det gælder etableringen af fælles normer og standarder for teknik og produkter såvel som miljø og arbejdsmiljø og sundhed.

Foreløbig kan det altså fastslås, at den traditionelle sondring mellem positiv og negativ integration dels er uklar, dels lidet givende i sin karakteristik af EF's reguleringspolitiske tiltag. Næste spørgsmål bliver da, hvad rationalet for en reguleringspolitik på EF-niveau er. Det problem anskues først ved en overvejende økonomisk synsvinkel og derefter ud fra en overvejende politisk synsvinkel.

Det økonomiske rationale for EF-regulering

Nogle områder, for eksempel afvikling af told og kvantitative restriktioner er alene karakteriseret ved deregulering og negativ integration, men på langt de fleste områder er der tale om harmonisering mod en fælles standard, hvilket på en og samme tid involverer deregulering og regulering. For at illustrere pointen gennemgås i det følgende nogle få prominente eksempler.

For det første er der den meget vigtige klasse af såkaldt *tekniske barrierer*, som man har søgt at afvikle med Indre Marked-programmet. I EF-landene er varer underlagt forskellige regulativer og standarder, som begrundes med særlige for-

bruger-, sundheds-, sikkerheds- og miljøhensyn. Det har i praksis betydet, at europæiske virksomheder, der producerer til hele markedet, har måtte udvikle og producere 12 forskellige udgaver af deres produkt for at kunne opfylde regulativerne i alle 12 medlemslande. Dette fordyrer virksomhedernes udviklings- og produktionsomkostninger, og svækker alt andet lige deres konkurrenceevne på verdensmarkederne (Pinder, 1991: 70). Desuden hæmmes den europæiske handel, fordi virksomhederne begrænser deres produktion til de medlemslande, hvor afsætningsmulighederne er mest gunstige. Tekniske reguleringer forvrider altså virksomhedernes konkurrenceevne, og fungerer som en barriere for varernes fri bevægelighed, men såfremt man ønsker at fastholde forskellige forbruger- og miljøhensyn, må deregulering og negativ integration nødvendigvis gå hånd i hånd med regulering og positiv integration (Dashwood, 1983: 177).

Et andet eksempel er de mulige konsekvenser for skatte- og afgiftspolitikken af afviklingen af grænsekontrollen (en *fysisk barriere* for den fri samhandel). Mange lande har indført afgifter på særlige varer, hvilken kan været motiveret af fordelingspolitiske hensyn eller, såfremt det pågældende land ikke eller kun i ringe omfang producerer de afgiftsberørte varer, ud fra et ønske om at forbedre betalingsbalancen og beskæftigelsen ved at dreje efterspørgslen over mod hjemmemarkedsindustriene. I sidstnævnte tilfælde er der tale om en *fiskal barriere* for samhandlen mellem medlemslandene. Når grænsekontrollen fjernes, kommer skatte- og afgiftspolitikken under pres, særligt i små lande med relativt højere skatter og afgifter, fordi det pågældende lands borgere drager fordel af nabolandenes lavere skatter og afgifter, og dermed priser, til gavn for disse landes virksomheder, beskæftigelse og offentlige budgetter (Sinn, 1990). Dette vil tvinge myndighederne i medlemslande med relativt højere afgiftsniveauer til at nedsætte afgifterne, så afgifterne efterhånden konvergerer mod niveauet for det land med de laveste satser. Resultatet er altså en harmonisering af skatter og afgifter over markedet mod laveste fællesnævner, og i værste fald en skatte- og afgiftskrig mellem medlemslandene. Situationen kan ligne *fangernes dilemma*, idet alle medlemslandene taber, fordi deres offentlige budgetter kommer under pres. Mere sandsynligt er det, at lande med overgennemsnitlige skatter og afgifter vil forsøge at afværge markedsharmoniseringen ved enten at kræve grænsekontrollen opretholdt eller ved på EF-plan at få indført regler for, hvor lave skatter og afgifter må være. Også ved afviklingen af fysiske og fiskale barrierer kan man altså argumentere for, at deregulering og regulering går hånd i hånd.

Fjernelse af barrierer for varer og produktionsfaktorerers fri bevægelighed er naturligvis kun én begrundelse for deregulering og regulering på EF-niveau. Et andet økonomisk rationale, der også tager udgangspunkt i markedsförvridninger, er ønsket om at begrænse *negative eksternaliteter*. Det klassiske eksempel er forurening, der som bekendt ikke kender grænser. På det område er der behov for regulering, fordi forurening i medlemslande med lave miljøkrav øger forureningen i medlemslande, der gennem højere miljøkrav gør en indsats for at bekæmpe deres egen forurening effektivt (Goodin, 1976). Et noget andet eksempel er reglerne for medlemslandenes budgetpolitik i en fremtidig europæisk møntunion, der begrundes med, at store budgetunderskud i et stort medlemsland vil presse renten

op ikke blot i den hjemlige økonomi, men for EF som helhed (Buitter og Kletzer, 1990).

Et tredje rationale er ønsket om at begrænse *monopoler* og markedskoncentration, fordi det hæmmer den fri konkurrence. Monopolregulering finder også sted i relativt lukkede økonomier som den amerikanske, men i takt med, at de store europæiske virksomheder bliver multinationale eller mere mobile i produktions- og investeringsmæssig forstand, kan man argumentere for en fælles konkurrencepolitik for at modvirke, at medlemsstaterne lemper reglerne for at trække de store virksomheder til sig (Tsoukalis, 1991: 99).

Fælles for de ovennævnte argumenter for EF-regulering og deregulering er, at de begrundes med forskellige typer af markedsimperfektioner, men de adskiller sig på et vigtigt punkt: Når det gælder afviklingen af barrierer for den fri samhandel mellem medlemslandene tilstræbes primært en fri konkurrence tilvejebragt gennem deregulering. Men da barriererne også er rejst med henblik på andre målsætninger end at beskytte hjemmemarkedsindustrierne, er det politisk nærliggende at gribe ind overfor markedet gennem fælles regulering. Hvad angår de to øvrige markedsimperfektioner opfattes et frit marked derimod grundlæggende som uønskeligt, men også her kan der argumenteres for, at den nationale regulering afløses af EF-regulering.

EF-regulering kan, præcis som i den nationale regulering, også begrundes ud fra ønsket om at beskytte individer og virksomheder mod markedsmekanismen. Et velkendt eksempel er landbrugspolitikken, der i mange lande tager sigte på at sikre landmændene en ordentlig indkomst gennem prissubsidiering og produktionsgarantier. Et mindre velkendt eksempel er den sociale dimension i EF: Organiseringen af arbejdsmarkedet (overenskomster, forhandlingsmåde, lønmodtageres rettigheder osv.) påvirkes også af den økonomiske integration, der følger med Indre Marked-programmet. Man må forvente større mobilitet og fleksibilitet i europæiske virksomheders lokalisering. Uden regulering på EF-niveau kan en konkurrence mellem medlemslandenes regler have den konsekvens, at lønmodtagernes rettigheder undermineres i visse nordeuropæiske lande (Grahl og Teague, 1990: 185; Rhodes, 1992: 31). Konsekvensen er igen indirekte deregulering via markedsmekanismen. Et indre marked uden regulering kan give de fattigere sydeuropæiske lande et incitament til at holde lønninger og sociale benefits nede for at eksportere noget af deres arbejdsløshed. Det kan tvinge de rigere lande i nord til at begrænse væksten i reallønnen og deregulere arbejdsmarkedet. Dette vil blive forstærket af, at nordeuropæiske virksomheder vil flytte deres produktion til de sydeuropæiske lande for at udnytte de lavere lønninger og den ringe regulering. Taberne bliver de lønmodtagere i de nordeuropæiske lande, som vil opleve en reallønsnedgang og tab af rettigheder; det man med et moderne ord har kaldt »social dumping«.¹

Det politiske rationale for EF-regulering

Med det sidste eksempel er der taget hul på en anden side i det politiske rationale for EF-regulering og deregulering. Der er altid vindere og tabere ved en given regulerings- og dereguleringspolitik. Hvad angår de tekniske barrierer, blev det

nævnt, at de ofte er motiveret af forbruger-, sundheds-, sikkerheds-, eller miljøhensyn, og der har, særligt i de nordeuropæiske lande, som har strengere krav, været en ængstelse for, at princippet om gensidig anerkendelse af normer og standarder vil indebære en harmonisering mod laveste fællesnævner til skade for forbrugerne og miljøet i disse lande (Tsoukalis, 1991). Det afhænger selvfølgelig af, hvordan minimumskravene bliver formuleret på EF-niveau. Der er derimod ingen tvivl om, at visse nationale producentgrupper er blevet tabere ved afviklingen af tekniske barrierer. Mange tekniske reguleringer og standarder, der begrundes med ovennævnte hensyn, har nemlig tilsigtet eller utilsigtet favoriseret nationale producenter, fordi de er tilpasset disse producenters produktionsstruktur (Kay og Vickers, 1990: 242), og det er måske delvis på den baggrund, man skal forstå, hvorfor de tekniske barrierer blev så omfattende, da man afviklede told og kvantitative restriktioner i varehandlen mellem medlemslandene i begyndelsen af 1960'erne. Vinderne af dereguleringsprojektet er de store europæiske virksomheder, der producerer til hele markedet.

Er det herefter muligt at sige noget generelt om, hvornår man kan forvente regulering eller deregulering, og er der forskel fra område til område? Med udgangspunkt i ovennævnte diskussion kan man som en første tilnærmelse opstille hypotesen om, at det afhænger af den reguleringspolitiske og dereguleringspolitiske fordeling af fordele og omkostningerne på grupper af individer.² Tankegangen er illustreret i figur 3.

Figur 3. Fordelingen af fordele og omkostninger ved reguleringspolitiske indgreb

		FORDELE	
		<i>Spredte</i>	<i>Koncentrerede</i>
OMKOSTNINGER	<i>Spredte</i>	Forbrugerbeskyttelse Ligestilling mellem kønnene Miljøbeskyttelse	Erhvervsregulering Arbejdsmiljø
	<i>Koncentrerede</i>		Lønmodtageres rettigheder

Kilde: Christensen (1991)

Hvad angår reguleringspolitiske indgreb kan man forestille sig, at visse velafgrænsede grupper vil have fordele af regulering, mens omkostningerne er spredt ud over en stor gruppe af individer. Det betyder, at fordelene for det enkelte individ i den velafgrænsede gruppe vil være relativt betydningsfulde, hvilket giver en stor tilskyndelse til at organisere sig med andre i denne gruppe for at lægge større vægt bag kravene for regulering. Omvendt vil tilskyndelsen til at organisere sig for individer i den store gruppe være ringe, fordi spredningen af omkostningerne ud over den store gruppe gør dem neglige for det enkelte individ. På grund af denne asymmetri i tilskyndelsen til at organisere sig mellem grupper, der har fordele ved regulering, og grupper der har omkostninger, kan man altså forvente re-

guleringspolitiske indgreb, når fordelene tilfalder velafgrænsede grupper, mens omkostningerne er spredt ud over en stor gruppe. Det giver måske en vigtig forklaring på erhvervsreguleringen, hvad enten det drejer sig om subsidiering af landbruget og skibsværftsindustrien eller professionelle gruppers (for eksempel læger og advokater) ønske om at få adgang til deres erhverv reguleret.

Hvis omkostningerne falder på velafgrænsede grupper og fordelene på en stor gruppe må man modsat forvente, at der ikke vil blive foretaget reguleringspolitiske indgreb. Som eksempel kan nævnes miljøkrav, der belaster velafgrænsede grupper af virksomheder, mens fordelene er spredt ud over hele befolkningen. Så med mindre nogle befolkningsgrupper organiserer sig af idealistiske grunde, vil miljøbeskyttelsen stå svagt.

Mellem disse to yderpunkter findes to situationer, hvor både omkostninger og fordele er henholdsvis koncentrerede og spredte. I det første tilfælde, der for eksempel kunne omfatte problemstillinger vedrørende den sociale dimension i EF, er organiserede interesser oppe imod hinanden, og resultatet kan ikke bestemmes på forhånd. Det afhænger af deres relative styrke i en given forhandlingssituation. Med hensyn til lønmodtagernes rettigheder i EF, er det således karakteristisk, at virksomhedernes organisation, UNICE, har været modstandere af EF-regulering, mens fagforeningernes organisation, ETUC, og ikke overraskende de nordeuropæiske medlemmer i særdeleshed, er gået stærkt ind for EF-regulering (Grahl og Teague 1990; Rhodes, 1992). I det sidstnævnte tilfælde, hvor såvel omkostninger som fordele er spredt ud over store grupper (for eksempel forbrugerbeskyttelse og ligestilling mellem kønnene), beror reguleringspolitiske tiltag på, om det alligevel er muligt at få mobiliseret grupper, der vil arbejde for regulering.

Man kan altså forvente variationer i reguleringspolitiske tiltag fra område til område, men hvordan indvirker det flerlagede EF-system på denne hypotese? Det må være det næste led i en analyse af EF-regulering og deregulering. Der er to elementer i dette led af analysen: Et udgangspunkt kunne være, at eftersom medlemslandene er forskellige, må man forvente variationer i fordelingen af omkostninger og fordele mellem medlemslandene indenfor et givet sagområde og derfor også variationer i medlemslandenes reguleringspolitik på det givne sagområde. Som det er tilfældet på nationalt plan er ingen reguleringspolitik på EF-plan fordelingsmæssig neutral (Wallace, 1990: 215). Harmonisering af medlemslandenes regulering vil indebære fordele for nogle grupper og omkostninger for andre aktører alt efter, hvilken standard, der harmoniseres imod. Men disse fordele og omkostninger må afvejes med de standarder, som markedsmekanismen uden politisk regulering ellers ville have tilvejebragt. En skærpelse af miljøkravene vil være til fordel for grupper, der kæmper for skarpere krav og medlemslande, der i forvejen har høje krav, og en omkostning, for de virksomheder, som skal tilpasse sig de skærpede krav. Mere subtil er konsekvensen af en markedsharmonisering af de indirekte skatter mod laveste fællesnævners niveau: Her kunne man jo anføre, at en lempelse af skatter og afgifter er en fordel for borgere i lande med høje satser, fordi det alt andet lige fører til en voksende disponibel indkomst. Men alt er ikke lige, for eftersom de offentlige budgetter forværres i de pågældende lande, må udgifterne enten beskæres til ulempe for de, måske vel-

afgrænsede grupper, der berøres af beskæringerne, eller også må skatte- og afgiftspolitikken omlægges, så der i højere grad lægges skat på mere immobile faktorer (for eksempel husejere og lønmodtagere). Markedsharmoniseringen påvirker altså den fordelingspolitiske balance, og mobiliserer nye grupper indenfor de enkelte lande, i det pågældende tilfælde mest sandsynligt gennem deres stemmeafgivning.

Det sidste led i analysen må være, hvorledes forskellige grupper bedst muligt får deres interesser varetaget i det flerlagede reguleringsspil. Hvilke indflydelseskanaler er mest effektive? Det vil sige, kan berørte grupper få størst indflydelse indirekte gennem deres regeringer eller direkte gennem vigtige fællesskabsinstitutioner som Kommissionen og Europaparlamentet?

Med disse spørgsmål er det også vist, hvorledes de reguleringspolitiske beslutninger, som træffes på EF-niveau kun kan forstås hvis analyser med udgangspunkt i EF-reguleringens økonomiske rationale koordineres med analyser af integrationens politiske rationale. Punkt for punkt bliver opgaven derfor at analysere fordelingen af omkostninger og fordele ved en EF-regulering, som kan være baseret på integrationens økonomiske rationale, men som ligeså godt kunne tænkes baseret på bestemte økonomiske eller politisk-administrative aktørers krav om en fælles politik, som blot bidrager til at fremme deres interesser. En sådan analyse adskiller sig ikke fra tilsvarende policy-analyser, som gennemføres på nationalt niveau. Den kompliceres imidlertid af, at antallet af politisk-administrative niveauer er udvidet, og af at antallet af aktører samtidig er mangedoblet. Det fører igen til, at det bliver væsentligt i analyser af EF-reguleringen at undersøge de institutionelle rammer indenfor hvilke EF-beslutninger træffes, samt indenfor hvilke implementeringen af reguleringspolitiske beslutninger finder sted.

EF's beslutningssystem og EF's reguleringspolitik

Det næste spørgsmål er, hvordan EF-systemets institutionelle indretning påvirker aktørernes muligheder for at få varetaget deres interesser. Overordnet kan det konstateres, at EF's komplekse og flerlagede natur giver mange muligheder at øve indflydelse på, men ligesom i de nationale beslutningssystemer er nogle kanaler mere effektive end andre.

EF's lovgivningsproces involverer formelt tre institutioner, Ministerrådet, der er sammensat af repræsentanter fra medlemslandenes regeringer, EF-Kommissionen og Europaparlamentet, og deres formelle indflydelse på beslutningsprocessen varierer groft set i den nævnte rækkefølge således, at Ministerrådet har størst indflydelse og Europaparlamentet mindst.

Lovgivningsprocessen: Konsultations- og samarbejdsproceduren

Lovgivningsprocessen starter i det øjeblik, hvor nogen foreslår, at EF skal gøre et eller andet. Det kan være europæiske interesseorganisationer, nationale interesseorganisationer og partier, der via deres regeringer og Ministerrådet bringer sager på EF-dagsordenen, ikke-medlemslande, der lægger pres på EF eller Kommissionen, Europaparlamentet, Ministerrådet eller Det Europæiske Råd, der af egen drift bringer sager på EF-dagsordenen. Det er imidlertid Kommissionen, der

ifølge Romtraktatens §155 har den formelle initiativret, så andre aktører er stærkt afhængige af dens evne og villighed til at fremlægge forslag. Dog er Ministerrådet i en særlig stærk position til at presse Kommissionen til at fremlægge forslag, dels på grund af dets politiske vægt, og dels fordi det kan anvende §152, der giver det kompetence til at anmode Kommissionen om at fremlægge forslag. Ministerrådet har netop i mange år forsøgt at omgå Kommissionens initiativret ved hjælp af denne ret, men i de senere år er Ministerrådets rolle som igangsætter dog i nogen grad blevet overtaget af Det Europæiske Råd, der bedre er i stand til at anlægge et bredt approach (Nugent, 1991: 101).

Men under alle omstændigheder er det Kommissionen, der formelt tager initiativet til et forslag. Det sker ved, at embedsmænd i et af Kommissionens sektoropdelte generaldirektorater udarbejder et foreløbigt udkast til forslag. Eftersom Kommissionen på dette tidspunkt er mest fleksibel med hensyn til formuleringen af forslaget, er der stor aktivitet blandt berørte interesser i denne fase. På den anden side stiller Kommissionen sig også beredvilligt til rådighed, 1) fordi den gennem berørte interesser kan få adgang til specialiseret information og viden om, hvordan tingene fungerer i praksis, 2) fordi dens position overfor Ministerrådet styrkes, hvis dens forslag støttes af vigtige interessegrupper, og 3) for at nå frem til en politisk vurdering af, hvordan forslaget skal formuleres, så det har størst mulighed for at blive vedtaget i Ministerrådet. I den indledende fase gøres der formelt som uformelt derfor ekstensivt brug af kontaktnet til allehånde interesser.

Når Kommissionen på højeste plan har godkendt forslaget, sendes det via Ministerrådet til Europaparlamentet og i nogle tilfælde Den Økonomiske og Sociale Komite (ESC) for en udtalelse. Her er Europaparlamentet klart den mest indflydelsesrige. Parlamentet har som bekendt ikke lovgivningskapacitet, men det kan i det mindst forsinke forslagens vedtagelse. Parlamentet behandler forslaget i relevante arbejdsgrupper og komiteer, og kommer måske med ændringsforslag, som Kommissionen skal godkende. Hvis Kommissionen ikke godkender ændringsforslagene, sendes forslaget tilbage til Parlamentet, som igen kan lægge pres på Kommissionen ved at forhale sin udtalelse. Kommissionen er typisk sympatisk overfor ændringsforslagene (den accepterer ca. 3/4 af dem), mens Ministerrådet er mindre sympatisk (Ministerrådet accepterer ca. 1/2 af ændringsforslagene), og der er ikke meget Parlamentet kan gøre, hvis Ministerrådet forkaster dets udtalelse (Nugent, 1991: 288). Det kan selvfølgelig håbe på, at et forsonende møde med Ministerrådet bærer frugt, men Ministerrådet ønsker ofte ikke at genåbne udmarvende forhandlinger. Når Parlamentet er kommet med en udtalelse, og Kommissionen eventuelt har godkendt dets ændringsforslag, sendes forslaget til Ministerrådet. På det tidspunkt har Ministerrådet og dets repræsentanter været i gang længe: Allerede mens forslaget er under udarbejdelse i Kommissionen, forbereder medlemslandene sine forhandlingspositioner, ligesom nationale embedsmænd uformelt diskuterer forslaget, og senest når Kommissionen fremlægger forslaget, går en af Ministerrådets arbejdsgrupper igang med at behandle forslaget. Deres opgaver er at sikre, at der tages behørigt hensyn til nationale interesser, men samtidigt, at der kan opnås enighed. Disse opgaver går naturligvis ikke

altid op i en højere enhed, og derfor kan processen blive forsinket alt efter, hvor kontroversielt forslaget er, forslagets forventede fordele og omkostninger for medlemslandene, og antallet af lande, der presser på for en beslutning osv. (Nugent, 1991: 289). Når arbejdsgrupperne er nået frem til generel enighed, sendes forslaget til COREPER (SCE for landbruget), der er et organ bestående af permanente repræsentanter for medlemslandenes regeringer. COREPER ser ikke så meget på forslagets tekniske detaljer, som de politiske implikationer, ligesom uoverensstemmelser, som ikke kunne løses i arbejdsgrupperne, søges løst så vidt muligt. Efterhånden når forslaget endelig frem til Ministerrådet, som under den oprindelige lovgivningsprocedure, konsultationsproceduren, er sidste stop i beslutningsprocessen.

I et forsøg på at forkorte lovgivningsprocessen tidsmæssigt og styrke Europaparlamentets rolle, er flere og flere områder efter Den Europæiske Enhedsakt, og hvis Maastricht-traktaten bliver ratificeret, underlagt en ny procedure, samarbejdsproceduren (Nedergaard og Petersen, 1992). Den forløber som beskrevet ovenfor, men Ministerrådet fastlægger i første omgang blot en fælles position ved kvalificeret flertal (1. læsning). Herefter sendes forslaget tilbage til Europaparlamentet, der enten kan godkende eller afvise Ministerrådets fælles position eller vedtage ændringsforslag med almindelig flertal. Parlamentets 2. læsning skal være afsluttet inden tre måneder, hvorefter forslaget sendes til Ministerrådet for en endelig beslutning. Her er der flere muligheder: a) Hvis Parlamentet har godkendt Ministerrådets fælles holdning, skal Ministerrådet blot bekræfte den med kvalificeret flertal (det samme er tilfældet, hvis Parlamentet ikke har taget stilling til forslaget inden fristens udløb), b) hvis Parlamentet har afvist den fælles holdning, kan Ministerrådet kun bekræfte den ved enstemmighed inden tre måneder. Hvis det ikke lykkes, falder forslaget, c) hvis Parlamentet er kommet med ændringsforslag, skal Kommissionen inden for en måned beslutte, om den vil inkorporere ændringerne. Hvis ændringerne ikke er inkorporeret, kræves der enstemmighed i Ministerrådet, og hvis de er inkorporeret, kan Ministerrådet tage en beslutning med kvalificeret flertal.

Indflydelseskanalernes effektivitet

Organiserede interesser søger derhen, hvor magten er, og det må derfor formodes at særlig Kommissionen, Ministerrådet og de nationale regeringer er genstand for deres opmærksomhed (se for eksempel Wallace, 1990: 221) På baggrund af beskrivelsen af beslutningsprocessen i EF må hypotesen være, at organiserede interesser generelt foretrækker at øve indflydelse på de nationale regeringer frem for Kommissionen, og Kommissionen fremfor Ministerrådet. Det er der flere grunde til: Når forslaget endelig når Ministerrådets arbejdsgrupper, har man allerede været igennem en ekstensiv sonderingsproces, som gør det vanskeligt at omformulere forslaget radikalt. Desuden er det lettere at påvirke en enkelt regerings position end et samlet Ministerråd, der typisk har modsatrettede interesser. Endelig foregår forhandlingerne i Ministerrådet bag lukkede døre, og Ministerrådet stiller sig i modsætning til Kommissionen ikke til rådighed for lobbyisme bortset for meget magtfulde interesser (Nugent, 1991: 232).

I det omfang, organiserede interesser skal konkurrere med andre organiserede interesser, er Kommissionen generelt en ineffektiv indflydelseskanal. Dette, der er i tråd med denne artikels overordnede hypotese, gælder altså i særdeleshed for de formelle kontaktnet (for eksempel konsultationskomitéerne), som har bred interesserrepræsentation. På den anden side foretrækker en række Generaldirektorer (især Landbrugsdirektoratet) at samarbejde med mere afgrænsede grupper for at få adgang til specialiseret viden, og her kan indflydelsesmulighederne være betydeligt større. Et overordnet spørgsmål er, hvem Kommissionen foretrækker at lytte til, når den skal formulere sine forslag? Her tyder meget på, at de samme faktorer gør sig gældende på EF-plan som på nationalt plan: De mest magtfulde og effektive interesser er de, som er ressourcerstærke med politisk-økonomisk vægt og indre sammenholdskraft (Nugent, 1991: 237).

Det hænger blandt andet sammen med, at Kommissionen først og fremmest lytter til medlemslandenes regeringer, eftersom det er dem, der afgører, om Kommissionens forslag bliver vedtaget i Ministerrådet (Nugent, 1991: 76). Da regeringernes position, i det mindste delvist, afhænger af de mest indflydelsesrige nationale interessegruppers position, har Kommissionen også en interesse i at få indblik i disse gruppers vurdering af forslaget.

Men Kommissionen handler ikke udelukkende reaktivt. Den har også nogle egeninteresser, der er bestemt af ønsket om at udvide sin kompetence samt bredden og dybden af de politikområder, som EF har indflydelse på, og den har i den sammenhæng en interesse i at forskyde interessegruppernes loyalitet fra nationalstatsplan til EF-plan. Derfor kan man også forvente, at den i særlig høj grad vil lytte til de interessegrupper, der går på tværs af medlemslandene, eurogrupperne, og som ønsker mere kompetence overflyttet til EF-plan. Her hæmmes den af, at de fleste eurogrupper dels er løst organiseret, og relativt afhængige af deres nationale moderafdelinger, og dels har vanskeligheder med at bevare sammenholdskraften og danne fælles front. Samtidig har mange eurogrupper en medlemskreds, der rækker udover EF. Det svækker gruppernes effektivitet, og gør det vanskeligt at forfølge interesser, der er mere end laveste fællesnævner.

ETUC, fagforeningernes europæiske samarbejdsorgan, skal for eksempel forsøge at finde fodslag mellem socialistiske, kommunistiske og kristelige fagforeninger, og selv COPA, den europæiske landbrugsorganisation, som har det mest udbyggede organisatoriske netværk, har i de senere år haft vanskeligheder ved at sikre sammenholdskraften på grund af udvidelsen af EF og ikke mindst de sektorale implikationer af landbrugsreformerne i EF. Kommissionens indgåelse af effektive alliancer med europæiske interessegrupper, som det var tilfældet med European Roundtable i begyndelsen af 1980'erne, synes derfor at være undtagelsen snarere end reglen. European Roundtable, som tillægges stor politisk og økonomisk vægt, var netop en snæver gruppe af store europæiske virksomheder, der havde fælles interesser i fuldbyrdelsen af det indre marked. Deres lobbyvirksomhed faldt tidsmæssigt sammen med en øget interesse blandt medlemslandenes regeringer for deregulering og udbudsøkonomi under indtryk af det økonomiske pres fra især Japan og de europæiske landes ringere beskæftigelsesudvikling sammenlignet med USA's (Nedergaard, 1990). Bortset fra de grupper, der er EF-kli-

enter (for eksempel grupper, der nyder godt af regionalpolitikken) må det være rimeligt at forvente, at de fleste af de grupper, der har råd til et kontor og mandskab i Bruxelles, bruger deres tid på at skaffe information om Kommissionens og Ministerrådets aktiviteter, og denne information anvender de så til at lægge pres på deres egne nationale regeringer. Konklusionen bliver, at de interesser, der har størst indflydelse på EF-politikken, også er de interesser, der også har størst indflydelse på nationalt plan. Det vil sige de interessegrupper som har flest ressourcer, sammenholdskraft, økonomisk vægt og adgang til de nationale beslutningstagere. En rimelig hypotese må her være, at det netop er de grupper, som har organiseret sig for at fremme eller modvirke regulering, fordi de har særligt store fordele eller omkostninger herved.

Karakteristiske træk ved forhandlingerne i Ministerrådet og EF-aftaler

De formelle beslutningsprocedurer i Ministerrådet varierer alt efter hvilke spørgsmål, der er på dagsordenen. Enstemmighed kræves normalt, når der introduceres en ny politik, når en policyramme skal modificeres eller udvikles, eller hvis Ministerrådet ændrer et forslag uden Kommissionens samtykke. Kvalificeret flertal anvendes normalt, når forslaget falder indenfor allerede etablerede retningslinjer, og under samarbejdsproceduren ved Ministerrådets fastlæggelse af dets fælles position (1.læsning).³ Simpelt flertal – et land, en stemme – anvendes normalt kun i procedurespørgsmål.

Frem til midten af 1980'erne var det et karakteristisk træk ved EF's beslutningsproces, at der ikke blev stemt, når der var uenighed mellem medlemslandene i Ministerrådet. Dette var en direkte følge af Luxembourg-krisen fra 1965, men det havde også den konsekvens, at den stærkt opreklamerede vetoret ikke blev brugt særlig ofte, fordi man blot valgte at udskyde beslutninger. Hvis et land havde problemer med et forslag, blev det normalt givet tid, så man gennem uformelle møder eller forhandlinger i COREPER og arbejdsgrupperne måske kunne finde basis for et kompromis. Det kan godt være, at det pågældende medlemsland blev trængt i defensiven eller presset til kompromis, men alternativet at bryde dødvandet gennem en afstemning forsøgte undgået. Meget kontroversielle og følsomme spørgsmål blev derimod overhovedet ikke taget op. Det var en almindelig opfattelse, at skabelse af konsensus var den eneste måde, man kunne få tingene gjort i Ministerrådet uden at skabe større splittelse.⁴ Der skulle også samarbejdes på andre sektorområder og i fremtiden, og eftersom EF ikke er uopløselig måtte der tages hensyn til alle medlemslandenes synspunkter, især i vigtige sager.

Hvilke konsekvenser har det så, at sektorale interesser først og fremmest søger indirekte indflydelse på EF-beslutningerne gennem deres nationale regeringer, at det er de nationale regeringer, der er de vigtigste aktører i beslutningsprocessen, og at beslutningsprocessen i Ministerrådet er baseret på konsensus?

Som nævnt er der variationer i medlemslandenes reguleringspolitik på et givet sagområde, hvilket kan skyldes variationer mellem medlemslandene i fordelingen af omkostninger og fordele blandt interessegrupper eller, at regeringerne har forskellig ideologi. Nogle regeringer har, jf. det økonomiske rationale for EF-re-

gulering, ønsket et udbygget EF-samarbejde, mens andre har ønsket at bevare deres eget reguleringssystem uden indblanding fra EF. Konsensusnormen har trukket i retning af beslutninger på laveste fællesnævners niveau, hvilket i praksis har betydet, at EF-samarbejdet på en række områder har stået stille. For eksempel blokerede den konservative britiske regering i næsten ti år for EF-regulering på arbejdsmarkeds- og sociallovgivningen (Grahl og Teague, 1990; Rhodes, 1992). Konsensusnormen har derfor gjort beslutningsprocessen i Ministerrådet uhyre langsom, og det har utvivlsomt været en vigtig medvirkende årsag til det dødvande, der prægede EF i 1970'erne.

På mere velintegreerede områder, hvor der løbende må tages reguleringspolitiske beslutninger (for eksempel om priser og andre former for markedsintervention i landbrugspolitikken) har konsensusnormen skabt en uhyre kompliceret forhandlingsproces, hvor medlemslandene har søgt kompensation på deres egne produkter mod til gengæld at give andre medlemslande kompensation på deres produkter. Kombinationen mellem de kanaler, som sektorinteresser søger indflydelse igennem, den tætte relation mellem sektorinteresser og beslutningstagernes (regeringernes) interesser, konsensusnormen i beslutningsproceduren, og det forhold, at Kommissionen har en egen interesse i at imødekomme sektorale og nationale interesser, for at modvirke en renationalisering af sektorpolitikken, har til sammen antageligt været årsagen til overproduktionen og de kraftigt stigende landbrugsudgifter i EF (Pearce, 1983).

Alligevel er flertalsafstemninger blevet mere almindelig indenfor visse områder siden midten af 1980'erne (Wallace, 1991: 20). Det kan der være flere grunde til: Der kan været opstået en erkendelse af, at en beslutningsproces, der bygger på enstemmighed og konsensus, ikke bare fører til forsinkelse, men også til at samarbejdet ikke udvikler sig (Nugent, 1991: 122). En fastholdelse af konsensusprincippet ville med udvidelsen af medlemskredsen med Grækenland, Portugal og Spanien i 1980'erne endvidere forstærke disse problemer (Wallace, 1991: 21).

Det er imidlertid vanskeligt at bedømme, hvor almindelige flertalsafstemninger er blevet efter 1986. Det skyldes dels, at forhandlingerne i Ministerrådet holdes lukket for offentligheden, og dels at der ofte *de facto* er tale om afstemninger, selv om det ikke sker formelt. Hvis et medlemsland for eksempel er imod et forslag, vil det, med mindre forslaget er særlig kontroversielt, forsøge at opnå nogle indrømmelser eller blot bøje af fremfor at løbe risikoen for at blive nedstemt. Meget tyder dog på, at konsensus forbliver normen i Ministerrådet, idet »vigtige«, »følsomme« og »kontroversielle« spørgsmål bliver ved med at ligge på forhandlingsbordet, til der er opnået enighed (Nugent, 1991: 124).

Implementeringsfasen: Muligheder og problemer

Et karakteristisk træk ved lovgivningsprocessen i EF er, at EF overvejende udstikker målene i form af »rammelove« (direktiver), mens det overlades til medlemsstaterne at vælge deres egen procedure (midler) til at gennemføre disse mål. Det aflaster Kommissionens arbejde, og gør formentlig også EF-lovgivningen mere acceptabel i medlemsstaterne, fordi den får en national iklædning (Pedersen, 1992). Det er derfor afgørende, at beslutningerne i Bruxelles bliver indpas-

set i den nationale lovgivning i overensstemmelse med beslutningernes målsætninger, og at de bliver implementeret på behørig vis, for ellers er de hårde forhandlinger nyttesløse.

Implementeringen overlades altså til medlemsstaterne, mens Kommissionen har en rådgivende og overvågende rolle som vagthund. EF-Kommissionen skal i første omgang ifølge Romtraktatens § 169 kræve forklaringer fra de enkelte medlemsstater, hvis direktiverne er mangelfuldt, forkert eller slet ikke inkorporeret i den nationale lovgivning. Hvis medlemsstaterne ikke følger Kommissionens henstillinger, kan den ifølge § 155 indbringe sagen for Domstolen (Archer og Butler, 1992: 25). Man kan sige, at på områder, hvor EF-lovgivningen er klar og detaljeret, står Kommissionen stærkest, mens det er betydeligt vanskeligere at afgøre, om politikken faktisk er blevet implementeret, og om medlemsstaterne følger de mål, som var meningen med aftalerne, hvis lovgivningen er åben for fortolkning, og der er mange led i implementeringskæden (Wallace, 1983).

I implementeringsfasen støder Kommissionen på flere administrative og politiske problemer. Den støder på mindst tre administrative problemer (Nugent, 1991: 82f): For det første har Kommissionen ikke nok ressourcer til at udføre jobbet som vagthund, og den er stærkt afhængig af medlemsstaternes gode tro og vilje til at samarbejde, for uden dette er det nærmest umuligt at vide, hvad der foregår. Selv om Kommissionen har en fornemmelse af, at noget er irregulært, kan mangel på ressourcer medføre, at sagen ikke bliver undersøgt tilbundsående. På grund af ressourcemangel vælger Kommissionen derfor typisk nogle få sager ud. Selv om de nationale myndigheder er villige til at samarbejde, er de ikke altid i stand til at implementere på den måde, som Kommissionen ønsker, hvilket dels kan skyldes, at nogle politikker er vanskelige at administrere (for eksempel overvågning af fiskeri og jagt) og dels, at nationale embedsmænd kan være dårligt udrustet og/eller overbebyrdet af den komplekse fællesskabslovgivning. Endelig kan det selvfølgelig ikke afvises, at nationale myndigheder i visse tilfælde slet ikke ønsker at følge EF-reguleringen, fordi vigtige sektorale interesser står på spil. Og da direktiverne er åbne for fortolkning, og kan tilpasses nationale omstændigheder, er det ikke altid klart, at der foreligger et brud med lovgivningen.

Hertil må føjes politiske problemer: Kommissionen ønsker generelt ikke at lægge sig ud med medlemsstaterne på en måde, som i medlemsstaterne kan skabe en negativ stemning overfor Kommissionens arbejde. I sager, som er særligt følsomme for medlemslandene, udviser den derfor stor politisk fleksibilitet. Et godt eksempel er den såkaldte Renault-sag: I marts 1988 anerkendte Kommissionen fransk statsstøtte til Renault på nogle særlige betingelser, men eftersom Renault efter Kommissionens mening ikke havde overholdt betingelserne, blev godkendelsen trukket tilbage i november 1989 med krav om, at støtten skulle betales tilbage. Efter forhandlinger på højeste plan mellem den ansvarlige Kommissær, Brittan, og den franske premierminister, Rocard, nåede man frem til en aftale, hvorefter Renault kun skulle betale halvdelen tilbage (Nugent, 1991: 91).

I praksis bliver Kommissionen mest effektivt gjort opmærksom på ulovligheder gennem individer, virksomheder og medlemsstater, der mener, at andre krænker bestemmelserne.

Fordelt på medlemslande har Danmark og Tyskland ifølge statistikken en høj implementeringsscore, mens især Italien, Frankrig og Grækenland rangerer lavt (Nicoll og Salmon, 1990: 80). Der foreligger ingen systematiske analyser af forskellene i medlemslandenes implementering af EF's reguleringspolitiske beslutninger. Det gør, at forklaringerne får en udpræget *ad hoc* karakter.

Der har for det første været peget på, at forhandlingerne foregår på et højt og elitært niveau, samt at beslutningsprocessen ofte er lukket. Når beslutningerne siden skal implementeres af medlemsstaterne, aktiveres andre specifikke interesser (Wallace, 1983: 68). Samtidigt åbnes beslutningsprocessen via parlamentariske procedurer eller via normer for inddragelse af berørte interesser.

For det andet er der betydelige forskelle i EF-landenes institutionelle struktur. Nogle lande, Danmark med Folketingets markedsudvalg er et fremstående eksempel, sikrer sig forlods national tilslutning til fælles EF-tiltag, hvilket letter den senere implementering. Andre lande har en højere grad af adskillelse mellem beslutningsprocessen i EF-regi, som er et rent regeringsanliggende, og de beslutninger, hvor først og fremmest direktiver omsættes til national ret. Det skaber en risiko for, at der opstår politisk usikkerhed og konflikt i implementeringsfasen, hvor partierne i parlamenterne inddrages. Det kan måske forklare, hvorfor Italien har en forholdsvis lav gennemførelsesprocent (Wallace, 1990: 12; Toonen, 1992: 13).

Forklaringerne har imidlertid i høj grad et *ad hoc* præg. De tager ikke hensyn til, at nogle lande tilsyneladende har en helt forskellig implementeringsscore, når det gælder gennemførelsen af EF-regler i almindelighed, og når det gælder gennemførelse af direktiverne i forbindelse med etableringen af det indre marked (*The Economist*, 1992). De tager iøvrigt heller ikke hensyn til, at der er to trin i den nationale implementering, dels omsætningen af EF-direktiver til national ret, dels den efterfølgende administrative gennemførelse, som åbner nyt spillerum for »slack« i implementeringen. Ingen har beskæftiget sig med det sidste meget komplicerede problem.

EF-reguleringen og fællesskabsrationalet

Den foreløbige diskussion efterlader det indtryk, at beslutningsprocesserne i EF er domineret af sektorinteresser og nationale myndigheders ønske om at beskytte nationale interesser og deres egen handlefrihed. Hvis det er rigtigt, begrænses mulighederne for en sammenhængende og langsigtet EF-politik. Spørgsmålet er, hvor stærke de instanser – Kommissionen og Domstolen – som er sat til at værne om og fremme fællesskabsrationalet, er?

Det var oprindeligt forventet, at EF-Kommissionen skulle stå over og uden for sektorale og nationale interesser. Som »den gode stat« skulle den pleje den »almene interesse« fremfor den partikulære og være fremadskuende fremfor myopisk. I praksis har Kommissionen haft store vanskeligheder med at lade denne *esprit communautaire* komme til udtryk. Det er der mange grunde til, og en del af dem har allerede været berørt i det foregående. En af de vigtigste grunde er, at Kommissionen stort set kun er bemyndiget til at fremsætte forslag, mens beslutningskompetencen er overladt til de nationale regeringer, der i vid udstrækning

værner om nationale interesser og deres egen kompetence. En anden grund er, at interessegrupper først og fremmest orienterer sig mod nationale regeringer, og at de eurogrupper, som kunne være en potentiel alliancepartner med Kommissionen, er for løst organiseret og ofte for heterogent sammensat. Hertil kommer, at kommissærerne udpeges af deres nationale regeringer, og selv om det er en norm, at de skal være uafhængige af deres nationale regeringer accepteres det ikke altid, jf. for eksempel Thatcher modvilje mod at genvælge Lord Cockfield som EF-Kommissær (Archer og Butler, 1992: 24) og den tyske regeringskritik af de to tyske kommissærer i 1987 for ikke at have forsvaret de tyske landbrugsinteresser nok (Harrop, 1989: 23). Endelig lider Kommissionen under nogle organisatoriske og administrative problemer, som gør det vanskeligt at arbejde for en overordnet fællesskabspolitik: Kommissionens organisatoriske opbygning, der følger sektorområder, er for opsplittet, ressortgrænserne mellem ansvarsområder er for skarpt optrukne, kompetenceområderne forsvares med næb og kløer, og den store arbejdsbyrde gør det vanskeligt for mange kommissærer og embedsmænd at se ud over deres umiddelbare opgaver (Nugent, 1991: 72, Wallace, 1983: 59). De forsøg, der er blevet gjort for at skabe en mere horisontal opbygning er stadig for uudviklede, og det har været svært at sætte sig igennem med autoritet overfor de enkelte Generaldirektorater, specielt de større og mere uafhængige som for eksempel Landbrugsdirektoratet. Det er ikke ensbetydende med, at Kommissionen ikke skuer mod fremtiden, og presser på for politikker, som kan øge EF's kompetenceområde, og af og til lykkes det da også for Kommissionen at anlægge et seriøst og langsigtet approach, som det var tilfældet med Det Indre Marked og Det Sociale Charter. Men generelt handler Kommissionen kortsigtet, reaktivt og inkrementalt (Nugent, 1991). Kommissionen har derfor ikke været den motor, som *the founding fathers* havde ønsket, selv om dens rolle i EF-politik er nok så vigtig.

EF-domstolens indsats for at håndhæve EF-retten har haft stor betydning for EF-samarbejdet. Internationalt samarbejde beror generelt på, at deltagerlandene har nogle forventninger om, at de (tilbagediskonterede) langsigtede fordele ved samarbejdet opvejer det kortsigtede incitament til at løbe fra aftalerne for at imødekomme indenlandske interesser, men i praksis er det ofte vanskeligt at afgøre, hvornår der foreligger svigefuld adfærd (Axelrod og Keohane, 1986). Det har i EF kunnet lade sig gøre med Domstolen, og selv om dens afgørelser i modsætning til nationale domstolsafgørelser ikke kan håndhæves med magt, har dens klargørelse af, hvornår der foreligger aftalebrud, muliggjort, at de mekanismer, som skal foranledige et langsigtet samarbejde, for eksempel ønsket om at bevare international anseelse, er mere effektive i EF end i andre former for internationalt samarbejde.

Politik og integration: Hvordan skal vi forstå EF?

Efter igennem en årrække at have befundet sig glemslens mørke, er det med EF's nye dynamik igen kommet på mode at forstå EF med udgangspunkt i neofunktionalistisk integrationsteori. Dette kan synes at være en naturlig indfaldsvinkel, eftersom denne approach primært blev formuleret som et forsøg på at forklare in-

tegrationsprocessen mellem EF-landene. Måske burde man tage det som et advarselssignal, at integrationsteorien gik i glemmebogen, da integrationsprocessen gik i stå fra midten af 1960'erne. Er integrationsteorien da kun gyldig i perioder med integration? I så fald står vi overfor en tautologi. Dette rejser det videregående spørgsmål, om neofunktionalismen i virkeligheden er en hensigtsmæssig approach til at forstå EF?

Neofunktionalismen definerer integration som en proces, hvor forventninger og aktiviteter retter sig mod supranationale organisationer (Haas, 1958: 16), og hvor forskellige aktører forskyder deres loyalitet og støtte fra nationale til supranationale institutioner ved tilrettelæggelsen af forskellige politikker (Lindberg, 1963: 6). Den centrale neofunktionalistiske hypotese om årsagerne til integration er *spill-over* hypotesen. Den går ud på, at skabelsen af fælles politikker vil igangsætte økonomiske, sociale og politiske processer, som skaber er pres for integration af andre politikker. Spill-over begrebet er meget komplekst, idet det i virkeligheden indeholder tre elementer, nemlig funktionelt, politisk og manipuleret (kultiveret) spill-over (Tranholm-Mikkelsen, 1991: 4). Funktionelt spill-over er den hårde kerne i den neofunktionalistiske integrationsteori. Det skyldes, at det er det element i det samlede spill-over begreb, som er mindst komplekst, og som derfor lettest kan testes empirisk. Det grundlæggende præmis er, at sagområder er funktionelt interdependente, således at integration på et sagområde kræver integration af andre sagområder, da der ellers vil opstå alvorlige tekniske problemer med hensyn til førstnævnte sagområdes funktionsduelighed. Det mest velkendte eksempel er den postulerede tekniske sammenhæng mellem den fælles landbrugspolitik og valutakurspolitikken (George, 1991: 25-26). Med den voksende valutauro i slutningen af 1960'erne blev det ganske rigtigt vanskeligere at administrere den fælles landbrugspolitik, og man så sig nødsaget til at indføre monetære udligningsbeløb, »grønne valutaer« og grænseskatter. Disse foranstaltninger var faktisk tilstrækkelige til at sikre en relativt funktionsduelig landbrugspolitik. Men hvorfor var Frankrigs ønske om en tilbagevenden til stabile valutakurser i slutningen af 1970'erne så delvist begrundet med hensynet til den fælles landbrugspolitik? (De Cecco, 1989: 90). Det var det, fordi de monetære udligningsbeløb var forvriddende i den forstand, at de begunstigede landmænd i medlemslande med apprecierende (styrkede) valutaer, og straffede landmænd i medlemslande med deprecierende (svækkede) valutaer, og Frankrig hørte i 1970'erne netop til sidste kategori (Giavazzi og Giovannini, 1989). Den franske regerings ønske om en tilbagevenden til stabile valutakurser var således i virkeligheden motiveret af politiske faktorer – det forhold, at den svage franc belastede franske landbrugsinteresser – og ikke af, at stabile valutakurser var en teknisk forudsætning for opretholdelsen af den fælles landbrugspolitik. Problemet kunne, set ud fra et fransk synspunkt, være blevet løst, ved at den franske regering bandt den franske franc til den stærkeste valuta i EF, D-marken, sådan som Østrig gjorde det i 1970'erne. Det krævede ikke et institutionaliseret valutasamarbejde. For Barre-regeringen var det faktisk et vigtigt mål at binde franc'en til D-marken, ikke alene af hensyn til landbrugsinteresserne, men i særdeleshed også af hensyn til den høje inflation (Sautter, 1982: 58f). Denne politik havde dog ført til en markant stigning i ar-

bejdsløsheden, og den franske regering ønskede et arrangement, som ville få større disciplinerende effekt på løndannelsen på arbejdsmarkedet (Ludlow, 1982). Det er klart, at mange politiske sagområder på en eller anden måde hænger sammen. Men kan man overhovedet nævne ét substantielt eksempel på, at et sagområdes funktionsdygtighed teknisk er afhængig af, at andre sagområder integreres? Skal årsagerne til integration i virkeligheden ikke søges andre steder? I denne artikel har det været en analytisk indfaldsvinkel, at liberaliseringer og deregulering i betydningen negativ integration skaber fordele for nogle aktører og omkostninger for andre. Ressourcestærke interesser, som berøres negativt af liberaliseringerne, vil lægge pres på beslutningstagerne for at blive beskyttet mod markedet, og det kan både føre til integration gennem overflytning af kompetence til EF og fastlæggelse af minimumsregler, men det kan også føre til protektionisme og dermed disintegration.

Meget peger også i retning af, at individer og virksomheders forventninger ud fra nyttekalkulerende overvejelser først og fremmest retter sig mod nationale myndigheder. Et af elementerne i neofunktionalismens definition på integration – skift i loyalitetsgrundlaget – forbliver derfor uindfriet. De vigtigste årsager til dette er, at eurogrupper typisk er for heterogent sammensat til at kunne skabe tilstrækkelig politisk slagkraft, og at det er i Ministerrådet, hvor den virkelige beslutningskompetence, og dermed magt, ligger. Samtidigt er det lettere at påvirke en enkelt regerings position end det samlede Ministerråds. Samlet bevirker disse faktorer, at det er mere rationelt for interessegrupper at søge indirekte indflydelse på EF-politikken gennem deres nationale regeringer.

Der er således et helt nødvendigt behov for at inddrage det nationale niveau i analyser af EF. Et rimeligt udgangspunkt kunne være at antage, at nationale regeringers adfærd er motiveret af ønsket om at blive genvalgt og blive siddende ved magten så længe som muligt. Det vanskelige problem, som en regering står overfor, er derfor at formulere en politik, som kan maksimere dens popularitet. Den internationale interdependens og markedsintegration, der både drives frem af teknologiske og politiske faktorer (dvs. det forhold, at interesser, der presser på for internationale liberaliseringer i første omgang dominerer den nationale interesseaggregation), stiller de nationale regeringer overfor et vanskeligt dilemma, der er blevet formuleret af den amerikanske økonom R.N. Cooper (1968: 5). Det består i ønsket om at bevare fordelene ved den internationale handel og samtidigt bevare tilstrækkelig autonomi til at forfølge attraktive indenlandske økonomisk-politiske målsætninger. En politologisk formulering vil være, at dilemmaet består i, at regeringer har et ønske om at bevare bestemte interessegruppers (for eksempel indflydelsesrige eksportgrupper) fordele ved international handel, og samtidigt beskytte andre interessegrupper, som belastes af liberaliseringerne. Dette kan føre til, at regeringer enten vil presse på for EF-regulering eller, at de ønsker at fastholde deres egen politik alt afhængig af den politiske balance mellem forskellige interessegrupper. Man må formode, at det er sjældent, at denne politiske balance på et sagområde vil være synkroniseret mellem de enkelte medlemslande, og der vil derfor være nogle medlemslande, der presser på for EF-regulering og andre, der ikke ønsker EF-regulering. Eftersom beslutningsprocessen i EF er karakteri-

seret ved en søgen efter konsensus, kan dette være en vigtig årsag til, at integrationsprocessen i mange år har været så træg. Dette bør tænde et advarselssignal for de, som har ladet sig fange af EF's nye dynamik: Som man kunne forvente, har Indre Marked-programmet ført til, at en række sagområder igen er blevet bragt på EF-dagsordenen, men det er langt fra ensbetydende med, at det i sidste ende vil føre til beslutninger om EF-regulering og integration.

På den anden side skaber konsensusprincippet også en mulighed for integration gennem pakkedninger, der er karakteriseret ved, at nogle lande opgiver modstand mod EF-regulering på områder, hvor de ikke har stærke præferenceintensiteter til gengæld for, at de opnår EF-regulering på andre områder, hvor de har stærkere præferenceintensiteter. Sådanne pakkedninger har netop i flere tilfælde banet vejen for øget integration.

Neofunktionalismen har med rette kritiseret realismen for dens antagelse om, at der eksisterer et vandtæt skel mellem national og international politik, og at der eksisterer en national interesse, men den væsentligste svaghed ved neofunktionalismen er, at den negligerer det nationale niveau som forståelsesramme for integrationsprocessen. Hvis man ønsker at forstå EF, må man forsøge at formulere en approach, der både inddrager det nationale niveau og det internationale niveau (EF-niveauet), og som ikke mindst beskriver, hvordan de to niveauer gensidigt kan tænkes at påvirke hinanden. Den teoretiske indsats på dette område er stadig uudviklet (se dog Putnam, 1988, og det mindre vellykkede forsøg af Guerrieri og Padoan, 1989), men det er håbet, at de tentative ansatser, der er blevet gjort i denne artikel, vil anspore såvel studerende som forskere til at gå i gang med et sådant projekt. Også på EF-reguleringsområdet.

Noter

1. Man kan dog stille spørgsmålstegn ved, om social dumping er en realistisk mulighed i det indre marked. For det første kompenserer den højere produktivitet i de nordeuropæiske medlemslande for de relativt højere lønninger og den, set fra lønmodtagernes synspunkt, mere gunstige arbejdsmarkedslovgivning. For det andet vil kulturelle og sproglige forskelle ikke alene være en barriere for arbejdskraftens fri mobilitet, men også for produktionens mobilitet mange år ud i fremtiden. Disse modargumenter har dog ikke gjort indtryk på de nordeuropæiske fagforeningers frygt for social dumping.
2. Denne approach til forklaring af det politiske rationale for regulering blev oprindeligt formuleret af Wilson (1980). Se endvidere Christensen (1987 og 1991).
3. Landenes stemmewægte er som følger: De fire store lande: Frankrig, Italien, Storbritannien og Tyskland har hver 10 stemmer, Spanien har 8 stemmer, Belgien, Grækenland, Holland og Portugal har hver 5 stemmer, Danmark og Irland hver 3 stemmer, og Luxembourg har 2 stemmer. Kvalificeret flertal kræver 54 ud af 76 stemmer (dvs. 70 pct.), hvilket indebærer, at en koalition mellem de fem største lande ikke er tilstrækkelig til at sikre flertal, og at de to store lande ikke kan blokere for et forslags vedtagelse.
4. Kun på to områder har flertalsafstemninger været almindelige, nemlig ved besættelse af EF-poster og, mere vigtigt, i de årlige budgetforhandlinger, som jo ikke kan fortsætte i det uendelige.

Litteratur

- Archer, Clive og Fiona Butler (1992). *The European Community. Structure and Process*, London: Pinter Publishers.
- Axelrod, Robert og Robert O. Keohane (1986). »Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions«, i K. Oye (ed.), *Cooperation under Anarchy*, Princeton N. J.: Princeton University Press.
- Buiter, William B. og Kenneth H. Kletzer (1990). »Reflections on the Fiscal Implications of a Common Currency«, *CEPR Discussion Paper No. 418*, London: Centre for European Policy Research.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1987). *Regulation, Deregulation and Public Bureaucracy*, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1991). *Den usynlige stat*, København: Gyldendal.
- Cooper, R. N. (1968). *The Economics of Interdependence. Economic Policy in the American Community*, New York: McGraw-Hill.
- Dashwood, Alan (1983). »Hastening Slowly: The Community's Path Towards Harmonization« i Helen Wallace, William Wallace og Carole Webb (eds.), *Policy-Making in the European Community*, Chichester: John Wiley & Sons.
- De Cecco, Marcello (1989). »The European Monetary System and national interests«, i P. Guerrieri og P. C. Padoan (eds.), *The Political Economy of European Integration*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- The Economist* (1992). »Because it works«, 11. juli, pp. 9-10.
- George, Stephen (1991). *Politics and Policy in the European Community*, Oxford: Oxford University Press.
- Giavazzi, Francesco og Alberto Giovannini (1989). *Limiting Exchange Rate Flexibility. The European Monetary System*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Goodin, Robert E. (1976). *The Politics of Rational Man*, London: Wiley.
- Grahl, John og Paul Teague (1990). *1992 - The Big Market*, London: Lawrence & Wishart.
- Guerrieri, Paolo og Pier Carlo Padoan (1989). »Integration, co-operation and adjustment policies«, i P. Guerrieri og P. C. Padoan (eds.), *The Political Economy of European Integration*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Harrop, Jeffrey (1989). *The Political Economy of Integration in the European Community*, London: Edward Elgar.
- Haas, Ernst B. (1958). *The Uniting of Europe*, London: Stevens and Sons Ltd.
- Kay, John og John Vickers (1990). »Regulatory Reform: An Appraisal«, i Giandomenico Majone (ed.), *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, London: Pinter Publishers.
- Lindberg, Leon N. (1963). *The Political Dynamics of European Integration*, London: Oxford University Press.
- Ludlow, Peter (1982). *The Making of the European Monetary System. A Case Study of the Politics of the European Community*, London: Butterworth Scientific.
- Majone, Giandomenico (1991). »Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States«, *Journal of Public Policy*, Vol. 11, No. 1, pp. 79-106.
- Meier, Kenneth J. (1985). *Regulation, Politics, Bureaucracy, and Economics*, New York: St. Martin's.
- Mitnick, Barry R. (1980). *The Political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press.
- Nedergaard, Peter (1990). *EF's markedsintegration*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut og Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nedergaard, Peter og Nikolaj Petersen (1992). *Det nye EF: Traktaten om Den Europæiske Union*, København: CO Metal, Industriens Arbejdsgivere og Den danske Europabevægelse.
- Nicoll, William og Trevor C. Salmon (1990). *Understanding the European Communities*, Savage: Barnes & Noble Books.
- Nugent, Neill (1991). *The Government and Politics of the European Community*, London: Macmillan.

- Pearce, Joan (1983). »The Common Agricultural Policy: The Accumulation of Special Interests«, i Helen Wallace, William Wallace og Carole Webb (eds.), *Policy Making in the European Community*, Chichester: John Wiley & Sons.
- Pedersen, Thomas (1992). »Maastricht-traktaten i føderalistisk belysning«, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Pinder, John (1968). »Positive integration and negative integration«, *The World Today*, Vol. 24, pp. 88-110.
- Pinder, John (1991). *European Community. The Building of a Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, Robert D. (1988). »Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games«, *International Organization*, Vol. 42, pp. 427-460.
- Rhodes, Martin (1992). »The Future of the 'Social Dimension': Labour Market Regulation in Post-1992 Europe«, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 30, No. 1, pp. 23-51.
- Sautter, Christian (1982). »Country Experience: France, i A. Boltho (ed.), *The European Economy. Growth and Crises*, Oxford: Oxford University Press.
- Scholz, John T. og Fent Heng Hei (1986). »Regulatory Enforcement in a Federalist System«, *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4, pp. 1249-1270.
- Sinn, Hans-Werner (1990). »Tax Harmonization and Tax Competition in Europe«, *European Economic Review*, Vol. 34, pp. 489-504.
- Tinbergen, Jan (1954). *International Economic Integration*, Amsterdam: Elsevier Publ.
- Toonen, Theo A.J. (1992). »Europe of the Administrations: The Challenges of 92 (and Beyond)«, *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 2, pp. 108-115.
- Tsoukalis, Loukas (1991). *The European Economy. The Politics and Economics of Integration*, Oxford: Oxford University Press.
- Tranholm-Mikkelsen, Jeppe (1991). »Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the light of the New Dynamism of the EC«, *Millennium*, Vol. 20, No. 1, pp. 1-22.
- Wallace, Helen (1983). »Negotiation, Conflict, and Compromise: The Elusive Pursuit of Common Policies«, i Helen Wallace, William Wallace og Carole Webb (eds.), *Policy Making in the European Community*, Chichester: John Wiley & Sons.
- Wallace, Helen (1990). »Making multilateral negotiations work«, i William Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London og New York: Pinter Publishers.
- Wallace, Helen (1991). »The Council and the Commission After the Single European Act«, i Leon Hurwitz og Christian Lequesne (eds.), *The State of the European Community, Policies, Institutions & Debates in the Transition Years*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Wilson, James Q. (1980). »The Politics of Regulation«, i James Q. Wilson (ed.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.