

Belangenbehartiging door lidstaten in de Commissie-fase.

Institutionele randvoorwaarden voor de beïnvloeding van 'Brussel'

Markus Haverland en Duncan Liefverink

SAMENVATTING VAN

Haverland, M. & Liefverink, D. (2012). Member State Interest Articulation in the Commission Phase. Institutional Preconditions for Influencing "Brussels". *Journal of European Public Policy*, 19 (2), 179-197.

Er is veel literatuur over de manier waarop de lidstaten proberen invloed uit te oefenen op de besluitvorming in de Europese Unie (EU). Deze richt zich vooral op de preferenties en strategieën van lidstaten tijdens de onderhandelingen in de Raad van Ministers. Maar ook in de daaraan voorafgaande fase van beleidsvoorbereiding door de Commissie proberen lidstaten invloed uit te oefenen. Dit artikel onderzoekt welke hulpbronnen nodig zijn om in deze fase van belangenbehartiging succesvol te zijn en hoe de beschikbaarheid van deze hulpbronnen afhangt van de binnenlandse institutionele context. Het onderzoek is gebaseerd op een studie naar de Nederlandse pogingen tot het beïnvloeden van het voorstel voor de 'Regulation for the Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemical Substances' (REACH) in de periode 2000-2003.

Dit artikel onderscheidt drie hulpbronnen die tijdens de beleidsvoorbereiding

door de Commissie van bijzonder belang zijn:

- wetenschappelijke kennis;
- ervaringskennis, d.w.z. kennis over de beleidspraktijk, mogelijke implementatieproblemen, enz.; deze kennis kan afkomstig zijn van (nationale) overheden of direct van de doelgroep van het beleid;
- draagvlak (legitimiteit), in het bijzonder het draagvlak bij de doelgroep van het beleid.

Institutionele randvoorwaarden die de beschikbaarheid van deze hulpbronnen beïnvloeden zijn bijvoorbeeld horizontale specialisatie, ofwel een zekere departementale autonomie, en daarmee verband houdend een departementaal georganiseerd systeem van rekrutering in plaats van een centraal systeem, alsmede inhoudelijk gespecialiseerde agentschappen van de overheid, d.w.z. sectorale specialisatie.

Tabel 1 geeft een samenvatting van de theoretische basis van de analyse en de daaruit voortvloeiende empirische verwachtingen.

De empirische studie van de Nederlandse invloed op de totstandkoming van REACH laat zien dat de in Tabel 1 genoemde institutionele randvoorwaarden inderdaad van belang zijn, met name voor de productie van wetenschappelijke kennis en ervaringskennis van hoge kwaliteit. Geholpen door het feit dat Nederland een eenheidsstaat is, waardoor in tegenstelling tot in een federaal systeem beleidsvoorbereiding en implementatie organisatorisch relatief dicht bij elkaar liggen, en door het departementale rekruteringsysteem en de daarmee gepaard gaande relatief geringe

mate van horizontale mobiliteit, was een Nederlandse beleidsambtenaar in staat een zeer hoog niveau van ervaringskennis over de werkbaarheid van verschillende beleidsoplossingen te vergaren. Deze kennis was vooral gebaseerd op langdurige en nauwe relaties met relevante delen van de industrie, typerend voor de Nederlandse consensusgerichte beleidsstijl.

Met betrekking tot het produceren van een draagvlak werden de theoretische verwachtingen (zie Tabel 1) echter niet ingelost. Weliswaar werd zorgvuldig steun van de industrie opgebouwd voor het beleid dat Nederland in Brussel naar voren bracht, maar deze steun werd op de valreep ingetrokken onder druk van de Europese koepelorganisatie voor de chemische industrie. Binnenlandse consensus bleek

TABEL 1. Overzicht van theorie en verwachtingen.

Hulpbron	Reden waarom deze hulpbron in de Commissie-fase belangrijk is	Verwachting m.b.t. de binnenlandse institutionele randvoorwaarden om deze hulpbron te kunnen 'leveren'
Wetenschappelijke kennis	Kleine staf van de Commissie Belang van 'output legitimacy'	Goed ontwikkelde kennisinfrastructuur Beleidsstijl gericht op probleemoplossing (i.p.v. conflict) Horizontale en sectorale specialisatie en een departementaal georganiseerde rekrutering van personeel (leidend tot nauwe verbindingen tussen wetenschap en beleid)
Ervaringskennis	Kleine staf van de Commissie, geen directe betrokkenheid bij implementatie Negatieve effecten van implementatieproblemen op legitimiteit van de EU en op het functioneren van de interne markt	Horizontale specialisatie, departementaal georganiseerde rekrutering van personeel, en (a) eenheidsstaat (indien kennis van overheid afkomstig) of (b), consensusgerichte beleidsstijl (indien kennis afkomstig van doelgroep)
Draagvlak voor voorgesteld beleid	Draagvlak als 'functioneel equivalent' van democratische legitimiteit Negatieve effecten van implementatieproblemen op legitimiteit van de EU en op het functioneren van de interne markt	Consensusgerichte beleidsstijl Neocorporatistisch systeem: <ul style="list-style-type: none"> - sterke maatschappelijke organisatie: brancheorganisaties die de gehele sector vertegenwoordigen - sterke staat: geloofwaardige dreiging met regulering als consensus niet bereikt wordt

BELANGENBEHARTIGING DOOR LIDSTATEN IN DE COMMISSIE-FASE

hier te wankel in verhouding tot Europese druk vanuit de sector.

De consensusgerichte beleidsstijl in Nederland leidde bovendien op minstens één onderdeel tot een beleidsvoorkeur die geen weerklank vond bij lidstaten met een minder consensusgerichte beleidsstijl. Die betrof het 'duty of care'-systeem, d.w.z. een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor chemische stoffen van de gehele productieketen. Hieruit blijkt dat niet alleen een zorgvuldig geconstrueerd maar vaak enigszins inflexibel binnenlands draagvlak, maar ook een strategische inschatting van Europese haalbaarheid belangrijk zijn voor het welslagen van belangenbehartiging door lidstaten.

De eindconclusie van het artikel luidt dat een goed ontwikkelde kennisinfrastructuur, nauwe banden tussen wetenschap en beleid, en consensusgerichte verhoudingen tussen overheid en bedrijfsleven belangrijk zijn voor de productie

van wetenschappelijke en ervaringskennis die relevant kunnen zijn in de fase van beleidsvoorbereiding door de Commissie. Voor het propageren van meer complexe beleidsoplossingen kunnen de voordelen van brede binnenlandse consensus echter in hun tegendeel veranderen, met name door een gebrek aan wendbaarheid en flexibiliteit in het Europese onderhandelingspel. Het artikel besluit met de oproep, de bevindingen van deze studie nader te onderzoeken, bijvoorbeeld in andere consensusgerichte lidstaten met een sterke positie op het vlak van wetenschappelijke expertise (bv. Zweden) en/of juist naar aanleiding van een '*counterfactual*' casus, d.w.z. een casus waarin de als gunstig geïdentificeerde nationale randvoorwaarden geheel of grotendeels ontbreken, te weten in lidstaten met een meer conflictgerichte beleidsstijl en een minder ontwikkelde kennisinfrastructuur (bv. Zuid- of Oost-Europese lidstaten).