



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Decision-making in the council of the European Union. The role of committees.

Häge, F.M.

Citation

Häge, F. M. (2008, October 23). *Decision-making in the council of the European Union. The role of committees*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13222>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13222>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Samenvatting

Besluitvorming in de Raad van de Europese Unie: de rol van commissies

Hoewel de Raad van de Europese Unie het voornaamste wetgevende orgaan is binnen de Europese Unie is er nog weinig systematisch empirisch onderzoek verricht naar de besluitvormingsprocessen binnen deze raad. Het werk van de ministers in de Raad wordt ondersteund door meer dan 250 voorbereidende organen, bestaande uit diplomaten en nationale ambtenaren. Deze werkgroepen of commissies spelen een belangrijke rol in de besluitvorming binnen de Raad. Volgens de gangbare opvatting worden verreweg de meeste besluiten van de Raad de facto door leden van commissies genomen en vervolgens door de ministers slechts goedgekeurd. Gegeven de beperkte politieke aansprakelijkheid van commissieleden heeft deze procedure duidelijk effect op de democratische legitimiteit van de besluitvorming in de Raad. Als bekend is welk percentage van de wetgevingsvoorstellen in de Raad in commissies wordt afgehandeld, en onder welke voorwaarden commissieleden in plaats van ministers de besluiten nemen, zou dit de discussie over het democratische gehalte van in de Raad genomen besluiten zeer verhelderen. Deze studie van besluitvorming in de commissies richt zich op de effecten van formele en informele regels betreffende besluitvorming, de internationale socialisatie van commissieleden, onzekerheid betreffende beleidslijnen en het politieke belang ('saliency') van een bepaald voorstel voor verschillende lidstaten. Op deze manier zijn de resultaten van het onderzoek ook relevant voor een aantal onderzoeksgebieden binnen de vergelijkende politicologie en internationale betrekkingen.

Dit onderzoek concentreerde zich op wetgevende besluitvorming op basis van voorstellen van de Europese Commissie betreffende de inhoud van intern EU-beleid. Dit betekent dat beleidsbeslissingen over administratief, institutioneel, financieel of buitenlands beleid buiten beschouwing zijn gelaten. Ook was het onderzoek beperkt tot regelgeving aangenomen via de klassieke 'community method'. Dit laatste houdt in dat de Europese Commissie regelgeving voorstelt, waarna het aan ministerraad en parlement is het voorstel als wet te aanvaarden. In dit onderzoek werden zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden gebruikt. De kwantitatieve analyse was gebaseerd op een steekproef van 439 besluitvormingsprocessen op het gebied van

regelgeving, geïnitieerd door de Europese Commissie tussen 1 juli 2000 and 1 januari 2004. Deze steekproef is gebruikt om te beschrijven in hoeverre wetgevende voorstellen uitsluitend in commissies worden behandeld. Zij is ook gebruikt voor de statistische analyse van factoren die van invloed zijn op de waarschijnlijkheid dat een wetgevend voorstel uitsluitend door commissieleden wordt behandeld. Daarna werd via een kwalitatieve analyse dieper ingegaan op zes van deze besluitvormingsprocessen. Voor de selectie van de casussen voor deze kwalitatieve vergelijking werden alleen de meest robuuste criteria gebruikt die zijn gevonden in de statistische analyse. Het ging hier om het politieke belang van voorstellen en unieke individuele aspecten van bepaalde beleidssectoren. In de analyse werden twee besluitvormingsprocessen vergeleken met specifieke niveaus van politiek belang voor elk van drie beleidssectoren: Landbouw, Milieu, en Economische en Financiële zaken. Waar de kwantitatieve analyse uitsluitend was gericht op kenmerken op voorstelniveau, maakte de kwalitatieve analyse het mogelijk ook afzonderlijke kwesties binnen voorstellen te onderzoeken. Bovendien kon in de kwalitatieve analyse ook de plausibiliteit van causale mechanismen worden onderzocht en de doeltreffendheid van bestaande theoretische concepten worden bekeken. Ook konden hiermee nog extra verklarende factoren worden ontdekt waar in de kwantitatieve analyse geen rekening mee was gehouden.

Met betrekking tot de mate waarin commissiebesluitvorming voorkomt blijkt uit de beschrijvende kwantitatieve analyse dat ministers veel meer betrokken zijn bij de wetgevende besluitvorming in de Raad dan dikwijls wordt gesuggereerd. In plaats van de 10 tot 15 procent waar men over het algemeen van uit gaat, blijken de ministers actief betrokken te zijn in meer dan 60 procent van de wetgevende besluiten. Deze uitkomst is een duidelijke correctie op wat tot dusver werd aangenomen. Het resultaat wordt echter enigszins genuanceerd door de resultaten van het kwalitatieve onderzoek. In die gevallen waarin ministers daadwerkelijk beslissingen nemen of concrete kwesties bespreken richt men zich meestal op twee of drie belangrijke geschilpunten binnen een voorstel. Hoewel ministers dus wel een aanzienlijk deel van de voorstellen bespreken, concentreert de discussie zich gewoonlijk op een zeer klein aantal punten binnen deze voorstellen. Deze punten zijn echter wel vaak de meest controversiële.

Wat betreft de voorwaarden voor besluitvorming in de commissies zijn in het onderzoek enige mogelijk verklarende factoren gedistilleerd uit de bestaande

literatuur over besluitvorming in de Raad. Volgens theorieën betreffende collectieve besluitvorming zouden voorkeuren en formele regels invloed moeten hebben op de geneigdheid overeenstemming te bereiken over een nieuwe beleidslijn. Vertaald naar de context van de besluitvorming in de Raad zou dit inhouden dat besluitvorming wordt bemoeilijkt door uiteenlopende voorkeuren. De vereiste dat besluiten in sommige gevallen alleen met unanimititeit van stemmen kunnen worden aangenomen maakt besluitvorming eveneens lastig. Ook de betrokkenheid bij de besluitvorming van andere organen met vetorecht, zoals het Europees Parlement (EP), maakt het moeilijker voor commissieleden om tot overeenstemming te komen.

Theorieën over internationale socialisatie suggereren dat besluitvorming kan worden vergemakkelijkt wanneer actoren via socialisatie supranationale normen en waarden aannemen. Dit gebeurt door langdurige interactie binnen internationale organisaties. Over nationale ambtenaren die regelmatig deelnemen aan vergaderingen van Raadscommissies wordt bijvoorbeeld vaak gezegd dat zij hierdoor bepaalde gedeelde prestatienormen hebben. In overeenstemming met deze normen halen gesocialiseerde commissieleden al enige voldoening uit het bereiken van overeenstemming, ongeacht de inhoud van het akkoord. Dit zou betekenen dat gesocialiseerde commissieleden meer gemotiveerd zijn om overeenstemming te bereiken. In het onderzoek zijn ook factoren betrokken afkomstig uit 'principal-agent' theorieën omdat deze veelal worden gebruikt ter verklaring van gelijksoortige situaties in andere contexten. In deze theorieën wordt aangenomen dat onzekerheid over het effect van voorgesteld beleid en het politieke belang van een voorstel beide van invloed zijn op de beslissing van de 'principals' om al dan niet te delegeren aan de 'agent'. Vanuit dit perspectief zouden ministers meer geneigd zijn om het besluit over een nieuwe beleidslijn aan de experts in de commissies over te laten als er grote onzekerheid bestaat over de relatie tussen wetgeving en daadwerkelijke uitwerking van het beleid in de praktijk. De tweede factor, politiek belang zou een tegengesteld effect hebben op de beslissing al dan niet te delegeren. Belangrijke voorstellen zijn die voorstellen die het meest relevant zijn voor het verwezenlijken van de ideologische kerndoelen van een minister of die grote invloed hebben op zijn of haar kansen op herverkiezing. Bij politiek belangrijke dossiers zouden ministers daarom minder geneigd zijn beslissingen te delegeren. Met behulp van formele methoden uit de 'social choice theory' en 'game theory' werden voor elk van deze factoren nauwkeurige hypothesen ontwikkeld die de modelspecificatie voor de verkennende

kwantitatieve analyse moesten sturen. Zij dienden tevens als basis voor de selectie van de individuele casussen voor het kwalitatieve onderzoek.

In overeenstemming met deze hypothesen tonen zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve analyse aan dat de mogelijkheid van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in plaats van unanimiteit, een hoge mate van onzekerheid over het effect van beleid en een geringe mate van politiek belang er inderdaad eerder toe leiden dat een besluit wordt genomen door commissieleden. Politiek belang bleek de factor met veruit het grootste verklarende vermogen. De voorspelling over de betrokkenheid van het EP werd ook ondersteund door de resultaten van de kwantitatieve analyse, maar de resultaten van de casussen waren in dit opzicht enigszins dubbelzinnig. De kwalitatieve analyse leek aan te geven dat het effect van de betrokkenheid van het EP grotendeels afhangt van het besluit van de voorzitter van de ministerraad om te proberen een vroegtijdig akkoord met het parlement te bereiken. Dit resultaat is echter gebaseerd op één geval. Wat betreft het effect van uiteenlopende voorkeuren in de ministerraad leek de statistische analyse de onhoudbaarheid aan te tonen van de hypothese dat veel verschil in voorkeuren de kansen op een commissiebesluit vermindert. De casussen wekten echter sterk de indruk dat deze bevinding het gevolg was van problemen met het meten van voorkeuren in de kwantitatieve analyse. Tenslotte komt uit beide onderzoeken naar voren dat socialisatie geen rol van betekenis speelt bij de vraag of besluiten door de commissies danwel door de ministers worden genomen.

Het kwalitatief onderzoek heeft ook geleid tot enige conceptuele verfijningen. In de gangbare 'principal-agent' theorieën wordt onzekerheid gerelateerd aan de praktische gevolgen van een wettelijke bepaling. De praktische consequenties van een dossier zijn echter dikwijls net zo onduidelijk voor commissieleden als voor ministers. Daarentegen hebben commissieleden een groot kennisvoordeel bij dossiers van grote juridische complexiteit. Als experts op een bepaald gebied zijn commissieleden gewoonlijk beter toegerust voor het inschatten van de betekenis en de juridische consequenties van eventuele wijzigingen in de frasering van een bepaling. Het onderzoek toont een duidelijk effect van onzekerheid, maar deze onzekerheid heeft eerder betrekking op de juridische complexiteit van het dossier dan op de praktische gevolgen. Ook gaven de casussen aan dat wat precies verstaan wordt onder verschil aan voorkeuren bepaald wordt door de formele stemregels, en dat deze twee factoren niet los van elkaar gezien kunnen worden. Als besluitvorming met gekwalificeerde

meerderheid mogelijk is, moet een kwestie door meerdere lidstaten worden betwist om naar de ministers verwezen te kunnen worden. Als echter de unanimiteregel geldt is één tegenstribbelende lidstaat al voldoende voor obstructie van de onderhandelingen in de commissie.

In de kwalitatieve analyse werd nog een verklarende factor ontdekt waar in de kwantitatieve analyse geen rekening mee was gehouden. Het voorzitterschap speelt een belangrijke rol in de planning van het rooster van werkzaamheden van de verschillende organen van de ministerraad. De voorzitter besluit welke debatonderwerpen wanneer, en voor wie, aan de orde zijn. De casussen toonden aan dat voorstellen die hoger op de prioriteitenlijst staan eerder naar de ministers worden verwezen om het besluitvormingsproces te versnellen. Ministers hebben meer ruimte om compromissen en ‘package deals’ te sluiten dan commissieleden, en kunnen daarom makkelijker tot een akkoord komen. Tenslotte wezen de uitkomsten van het onderzoek op de nauwe verwevenheid van alle factoren. Het feit dat ministers betrokken worden bij besluitvorming is het resultaat van een complexe combinatie van verschillende voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Ministers raken betrokken bij de besluitvorming in de Raad als er veel verschil in voorkeuren is bij de lidstaten, als de punten onder discussie niet juridisch complex zijn en als de dossiers hetzij van politiek belang zijn of van de voorzitter prioriteit hebben gekregen. Anders gezegd, weinig verschil in voorkeuren, hoge juridische complexiteit, of een combinatie van weinig politiek belang en door de voorzitter toegekende lage prioriteit zijn alle voldoende voorwaarden om van ministeriele betrokkenheid af te zien.

De resultaten van het onderzoek geven een tamelijk rooskleurig beeld van besluitvorming door commissies in de Raad. Het percentage besluiten genomen door commissieleden is veel lager dan eerder aangenomen. Ook de andere bevindingen lijken er op te wijzen dat besluitvorming door commissies geen grote normatieve problemen oplevert. Deze besluiten gaan namelijk vooral over dossiers waar het voorzitterschap weinig waarde aan hecht, die van weinig belang zijn voor de lidstaten, die juridisch complex zijn en die gekenmerkt worden door een laag verschil in voorkeuren. Het gegeven dat juridische complexiteit een voldoende voorwaarde is voor het feit dat commissies de besluitvorming op zich nemen, is echter wel enigszins problematisch. Juridische complexiteit is immers niet hetzelfde als lage prioriteit of onvoldoende verschil in voorkeuren bij de lidstaten. Politieke conflicten kunnen dus ook ontstaan rond juridisch complexe kwesties. In zulke gevallen zullen ministers niet

over deze belangrijke kwesties debatteren, omdat zij de expertise en de tijd niet hebben om tot een gefundeerde beslissing te kunnen komen. Uit de individuele casussen krijgt men soms zelfs de indruk dat alleen die kwesties waarvan de juridische implicaties voor zich spreken, of die door een ambtenaar in een paar zinnen kunnen worden uitgelegd, op de agenda van de ministerraad terechtkomen. Met andere woorden, kwesties worden al snel als ‘juridisch te ingewikkeld’ beschouwd voor discussie in de ministerraad.

Een ander probleem houdt verband met de bevinding dat gebrek aan politiek belang een noodzakelijke voorwaarde is voor commissiebesluitvorming. De zaken die lidstaten belangrijk vinden hebben vaak betrekking op grote en goedgeorganiseerde nationale belangengroepen. Uit de casussen blijkt dat vooral die kwesties van politiek belang zijn voor lidstaten die grote nationale bedrijven of industrieën raken. De ministeriele betrokkenheid bij de besluitvorming in de Raad is dus verbonden met de mate van lobbyen waartoe de nationale groeperingen die door de wetgeving worden getroffen in staat zijn. Er is geen reden om te verwachten dat de belangen van goed georganiseerde groeperingen met een goed netwerk belangrijker zijn dan de belangen van minder georganiseerde nationale groeperingen. Het feit dat ministers debatteren over zaken van groot politiek belang betekent dus niet noodzakelijk dat deze kwesties voor de meerderheid van de burgers belangrijker zijn dan de kwesties die uitsluitend op commissieniveau worden besproken.

Dit onderzoek was voornamelijk gericht op het interne besluitvormingsproces van de ministerraad op Europees niveau, een proces dat gebaseerd is op de verschillende onderhandelingsposities van de lidstaten. De ontwikkeling en bijstelling van soortgelijke onderhandelingsposities op nationaal niveau is een veelbelovend onderwerp voor toekomstig onderzoek.