



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Between politics and administration : compliance with EU Law in Central and Eastern Europe

Toshkov, D.D.

Citation

Toshkov, D. D. (2009, March 25). *Between politics and administration : compliance with EU Law in Central and Eastern Europe. Between politics and administration: Compliance with EU law in Central and Eastern Europe*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13701>

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/1887/13701>

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

SAMENVATTING

De Europese Unie heeft een gedecentraliseerd implementatiesysteem: richtlijnen worden aangenomen in Brussel, maar moeten worden omgezet en geïmplementeerd door elke lidstaat afzonderlijk. Bovendien moeten landen die in de EU opgenomen willen worden bereid zijn de gehele EU-regelgeving aan te passen en in te voeren *voordat* zij toetreden. Deze verplichting moet garanderen dat in de aanvragende landen de gemeenschappelijke Europese regels al geldig zijn op het moment van toetreding.

Tijdige en correcte implementatie van EU-regelgeving is al decennialang problematisch. Landen als Griekenland en Portugal hebben al twintig jaar structurele moeilijkheden met transpositie, de toepassing en handhaving van EU-richtlijnen. Volgens sommige schattingen zijn ook Italië, Frankrijk en Nederland in 50% van de gevallen te laat met de implementatie van Europese regelgeving. Gezien het cruciale belang van de implementatie en handhaving van EU-richtlijnen en de structurele problemen in de ‘oude’ lidstaten, werd de transpositie van EU-regelgeving naar de postcommunistische landen van Centraal- en Oost-Europa door practitioners én wetenschappers gezien als de grootste uitdaging van de uitbreiding naar het oosten. De voornaamste vraag in het onderhavige theoretische en empirische onderzoek was dan ook die naar een verklaring van de verschillende patronen in de naleving van de Europese wetgeving in de postcommunistische lidstaten.

De acht landen in Centraal- en Oost-Europa die in 2004 tot de EU toetraden, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Slovenië en de Tsjechische republiek, staan centraal in dit boek. De analyse is beperkt tot deze acht staten, omdat zij allemaal ongeveer dezelfde staatkundige, politieke en economische achtergrond hebben en op die manier de situaties vergelijkbaar blijven.

Het boek opent met een historisch overzicht van de uitbreidingsonderhandelingen en de positie van de invoering van Europese wetgeving binnen de context van toetreding tot de Unie. In dit historische deel wordt de temporele dynamiek van de toetredingsonderhandelingen voor deze landen beschreven. Een van de voornaamste conclusies die uit dit overzicht kan worden getrokken is dat de eis dat men zich verplicht

tot transpositie van de EU-richtlijnen al vroeg in de jaren 1990, ten tijde van de *Europe Agreements*, door de landen van Centraal- en Oost-Europa is geaccepteerd. Er was echter nog niet veel aan transpositie voltooid toen de EU expliciet besloot dat uitbreiding naar Oost-Europa mogelijk en haalbaar was. Ten tweede blijkt het proces van transpositie van de EU-richtlijnen intrinsiek gekoppeld aan de voorwaardelijkheid van het toetredingsproces. In de laatste uitbreidingsronde blijkt het aanvaarden van, en het vermogen tot, implementatie van het acquis communautaire een voorwaarde te zijn voor toetreding tot de EU. Ten derde zijn, in reactie op de uitdagingen verbonden aan toetreding, in alle lidstaten vanaf 2004 complexe coördinatiestructuren opgezet. Deze zijn geconcentreerd rond ministeries van buitenlandse zaken, ministerraden of de premiers die het werk van het gehele bestuursapparaat betrokken bij het voorbereiden van het EU-lidmaatschap regelen en controleren.

In hoofdstuk 3 volgt een uitgebreid overzicht van de bestaande literatuur over transpositie van Europese wetgeving in de nieuwe lidstaten. Ook komt onderzoek aan bod naar veranderingen gerelateerd aan de uitbreiding van de EU met de postcommunistische landen. Hier wordt aandacht geschonken aan onderzoek naar de naleving van EU-regelgeving waarbij er naast een overzicht een kritische discussie van de prestaties, resultaten en tekortkomingen van het huidige onderzoek wordt gepresenteerd. Het scala aan mogelijke verklaringen dat naar voren komt in de bestaande literatuur is nogal breed en omvat zaken als macht, voorkeuren, instituties, organisaties en cultuur. Ondanks deze veelheid aan verklaringen moet de conclusie toch zijn dat de theorievorming over naleving van Europese regelgeving zwak blijft.

Om in deze lacune te voorzien wordt in hoofdstuk 4 een nieuw theoretisch model gepresenteerd gebaseerd op de analytische methode van 'besluitvorming onder institutionele beperkingen'. Aan dit model ligt de aanname ten grondslag dat timing en inhoud van nationale implementatiemaatregelen beïnvloed worden door voorkeuren van de betreffende regeringen. Bovendien is de keuze van het precieze tijdspad en de inhoud van de transpositie beperkt door drie zaken: de 'discretion set', de administratieve capaciteit en de bestuurlijke capaciteit van de lidstaten. De discretion set is de mate van armslag die de nationale regering heeft in het interpreteren van de tekst van de EU-richtlijn. De administratieve capaciteit is gerelateerd aan de tijd die een overheid überhaupt nodig heeft om de EU richtlijn te vertalen, analyseren en aan te nemen, zelfs al

zou men geen woord aan de tekst van de Europese wetgeving willen veranderen. De bestuurlijke capaciteit daarentegen houdt verband met de institutionele hindernissen waarmee de beleidsmakers worden geconfronteerd wanneer zij de tekst van de Europese wetgeving willen interpreteren en aanpassen aan de plaatselijke voorkeuren. Het uit deze bouwstenen opgetrokken model wordt in hoofdstuk 4 geanalyseerd. Hieruit worden expliciete hypothesen afgeleid. Deze hypothesen omvatten verwachtingen omtrent de relaties tussen voorkeuren en institutionele capaciteit enerzijds, en de punctualiteit en inhoud van nationale implementatie anderzijds.

In de rest van dit boek worden de empirische implicaties van het theoretische model, uiteengezet in hoofdstuk 4, verkend. De empirische onderzoeken zijn gebaseerd op een gemengde methode benadering waarin kwalitatieve en kwantitatieve methoden worden gecombineerd voor optimale validiteit en generaliseerbaarheid van de onderzoekresultaten. In hoofdstuk 5 wordt een analyse op landniveau uitgevoerd van de uitvoering van de transpositie door de nieuwe lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa. Deze analyse leidt tot de conclusie dat ondersteuning van de EU, ervaring met wetgeving betreffende het ambtenarenapparaat, en ideologische diversiteit binnen regeringen van invloed zijn op aan het aantal niet-getransponeerde richtlijnen in Centraal- en Oost-Europa in 2005. Het bewijs voor een mogelijke impact van bestuurlijke capaciteit blijkt niet eenduidig. Enerzijds hebben volgens de data de grootte van de wetgevende macht van de president, het aantal partijen in de regering en het type coördinatie geen effect. Anderzijds lijkt het wel zo dat een grotere ideologische diversiteit binnen regeringen transpositie vertraagd heeft.

In hoofdstuk 6 wordt op richtlijn niveau een statistische analyse uitgevoerd van een steekproef van 120 richtlijnen in de acht landen. Toepassing van logistische regressie en Cox' proportionele risicomodel leidt tot de conclusie dat er bewijs is voor het effect van voorkeuren en administratieve en bestuurlijke capaciteiten op een tijdige transpositie. De impact van inhoudelijke en EU-gerelateerde voorkeuren is gering, maar significant. Ook is tentatief bewijs gevonden voor de hypothese dat regeringen met een lagere bestuurlijke capaciteit, gemeten naar het aantal coalitiepartners, er minder goed in slagen de EU-regelgeving tijdig om te zetten.

Na het verslag over de twee kwantitatieve studies volgt in hoofdstuk 7 een beschrijving van de selectiestrategie voor de kwalitatieve vergelijkende case-studies. Deze

complementeren de analyses met grote steekproeven. Voor maximale variatie op de afhankelijke variabele zijn zestien gevallen uit drie beleidsgebieden gekozen. Deze selectie omvat gevallen van boven- en ondergemiddelde prestatie van elk van de acht Centraal- en Oost-Europese nieuwe lidstaten. De drie beleidssectoren die geselecteerd zijn voor de dieptestudie waren: elektronische communicatie, werkomstandigheden (als onderdeel van sociale politiek) en natuurbescherming (milieu).

Wat betreft de elektronische communicatie komt, in hoofdstuk 8, het boek uit op enkele interessante bevindingen. Zo kan worden geconcludeerd dat implementatieproblemen voortkomen uit hetzij een combinatie van veel ambitie en weinig capaciteit, of uit de voorkeur van een regering om de vereiste hervormingen te vertragen en te beperken. Verder lijkt een apart ministerie voor informatiebeleid geen invloed te hebben op de punctualiteit van de implementatie: in de Tsjechische Republiek was dit niet voldoende om tijdige transpositie te garanderen, terwijl in Slovenië de oorzaak van de vertraging niet bij dat ministerie lag. Er is ook geen causaal verband met de betrokkenheid van belangengroeperingen: bijna alle landen raadpleegden op een of andere manier relevante belanghebbenden. In sommige van deze gevallen droeg deze raadpleging bij aan vertraging van de transpositie, in andere had zij geen invloed op het tempo. Tenslotte blijkt een grote administratieve capaciteit niet voldoende voor succes. Noch in de Tsjechische Republiek, noch in Polen worden administratieve beperkingen genoemd als een belangrijke factor. Als laatste wordt in hoofdstuk 8 geconcludeerd dat langere parlementaire discussies vaak zorgen voor een langere tekst van de transpositiewetgeving. Dit houdt uiteraard ook weer verband met de mate van vertraging.

Wat betreft de werkomstandigheden (hoofdstuk 9) is de conclusie dat de affiniteit van een regering met het Europese beleid inzake werkgelegenheid, en de daarmee verband houdende sociaal-economische links-/rechtsposities, sterk gerelateerd lijkt aan de mate van naleving. Hoewel dit bepaald geen perfect match is, blijken noch een vroege start van de voorbereidingen, noch bestuurlijke capaciteit een betere verklaring te bieden voor de resultaten.

De analyse van de uitvoering van implementatie op het gebied van natuurbescherming (hoofdstuk 10) toont aan dat het voornaamste conflict in de meeste lidstaten plaats heeft tussen enerzijds een coalitie bestaande uit ministeries van milieu, NGO's en de Europese Commissie, en anderzijds de ministeries van economische zaken,

landbouw, actoren uit het zakenleven en landeigenaren. Waar een sterke minister van Milieu (zoals in the Tsjechische Republiek) of een vroeg begin en wijd gedragen betrokkenheid (zoals in Letland) erin slaagt weerstand te overwinnen blijkt naleving beter. Echter, vroegtijdige voorbereiding en betrokkenheid van NGO's is geen voldoende voorwaarde voor succes, zoals blijkt uit het geval van Slowakije. Interventies door de Europese Commissie en plaatselijke belanghebbenden zijn cruciale factoren in het vergroten van het gewicht van tijdige naleving tegenover het gewicht van de inhoudelijke beleidsveranderingen waarover de ministeries onderhandelen. De Europese wetgeving bevordert een inter-institutioneel netwerk van nationale en internationale NGOs, onderzoeksinstituten en belangengroepen, soms uitgebreid met delen van de Commissie en de regering (de ministeries van Milieu). Het beleidsnetwerk verandert het beleidsmakingsproces van een spel tussen het nationale en het EU-niveau in een meer complex systeem van interacties tussen ad-hoc coalities verspreid over verscheidene bestuursniveaus.

In hoofdstuk 11 worden de empirische gegevens uit de voorgaande hoofdstukken onder elkaar gezet. Hieruit blijkt dat transpositie en implementatie het meest succesvol zijn op het gebied van de elektronische communicatie. Op de terreinen van natuurbescherming en arbeidsvoorwaarden is dit veel minder het geval. Deze observatie wordt grotendeels verklaard uit de zeer krachtige en gestructureerde inspanningen van de Commissie om de regelgeving op dit terrein bindend opgelegd te krijgen.

Verder blijkt uit hoofdstuk 11 dat de empirische gegevens van alle voorgaande hoofdstukken het gehanteerde theoretische model ondersteunen. Zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve analyses bevestigen de hypothese dat inhoudelijke voorkeuren van regeringen veel invloed hebben op tijdige naleving. Meer 'rechtse' regeringen (in termen van een algemeen sociaal-economisch links-rechts continuüm) hebben meer richtlijnen op tijd omgezet. De invloed van politieke voorkeuren is ook zichtbaar op het terrein van de arbeidsvoorwaarden, waar regeringen met een positiever houding tegenover het betreffende sociale beleid van de EU zich beter en sneller naar de eisen van de Europese regelgeving voegden. Dikwijls worden inhoudelijke bezwaren opgeofferd aan het grotere belang van tijdige naleving. Het belang dat gehecht wordt aan tijdige naleving is gerelateerd aan maatschappelijke en partijpolitieke steun voor EU lidmaatschap in het algemeen.

De inspanningen van de EU op het gebied van handhaving, zowel tijdens de uitbreiding in de vorm van algemene en beleidsspecifieke voorwaarden, alsook na toetreding in de vorm van overschrijdingsprocedures, blijkt uiterst belangrijk voor de timing en mate van naleving. De impact van administratieve capaciteit die is aangetoond in de kwantitatieve studies blijkt in sommige gevallen ook een belangrijke reden te zijn voor vertraging.

Het bewijs voor de impact van bestuurlijke capaciteit is niet eenduidig. Het type parlement (één of twee kamers) en presidentiele macht blijken institutionele aspecten die niet erg variëren binnen het geografische gebied belicht in dit boek. De bestaande verschillen zijn op geen enkele manier direct te relateren aan transpositieresultaten. Niettemin, zoals aangetoond in de voorbeelden betreffende de elektronische communicatie, leiden langere wetgevende procedures (meer lezingen, geen speciale procedures) tot langduriger processen en een vertraging in transpositie.

Alles bijeen genomen is via het empirisch onderzoek veel bewijs gevonden voor de gezamenlijke invloed van voorkeuren, administratieve en bestuurlijke capaciteit op naleving. Deze effecten zijn echter niet deterministisch. Er is niet één causale factor of een eenvoudige combinatie van variabelen waarmee de nalevingspatronen in Centraal- en Oost-Europa ten tijde van de uitbreiding volledig kunnen worden verklaard.

Nog niet zo lang geleden werd de situatie ten aanzien van de naleving van EU-richtlijnen beschreven als een ‘zwart gat’. Deze dissertatie heeft de ‘nalevingspuzzel’ geanalyseerd. Het boek presenteert een nieuw, uitvoerig, overzicht van de stand van zaken in de wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp. Het reikt bovendien een nieuw theoretisch model aan, en rapporteert empirisch onderzoek op basis van historische, statistische en vergelijkende case studies. De belangrijkste bijdrage van dit boek is dat er licht wordt geworpen op de *gecombineerde* invloed van nationale politiek, institutionele capaciteiten en externe stimuli op de naleving van EU-regelgeving.