

De impact van zachte en harde politieke instituties in Europese besluitvorming: de totstandkoming van de 'Verpakkingsrichtlijn' (94/62/EG)

Peter BURSENS

Post-Doctoraal Onderzoeker van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen (UIA)

I. Institutionele theorievorming en modelbouw in de Europese Unie

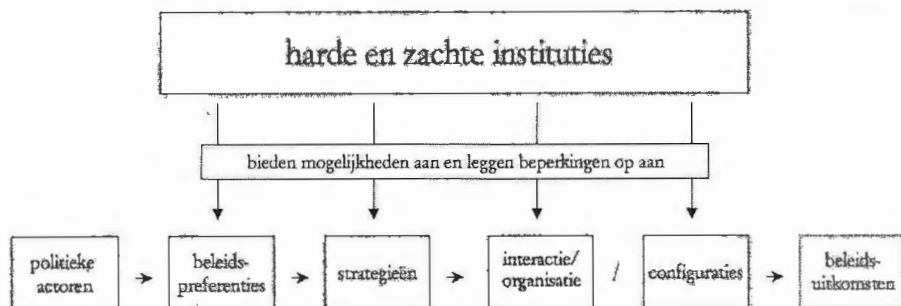
Het Europese integratieproces heeft van de Europese Unie (EU) een unieke constellatie gemaakt, zowel in vergelijking met nationale staten als in vergelijking met andere internationale organisaties. De EU kan beschouwd worden als een politieke gemeenschap die zich ergens op het continuüm bevindt tussen een federale staat en een traditionele internationale organisatie. Met betrekking tot de EU rijst daarom niet alleen de vraag naar de mate van integratie tussen de lidstaten, maar ook naar de inhoud en de totstandkoming van het Europese beleid. Daarbij stelt zich de meer concrete vraag hoe preferenties, strategieën en daaruit voortvloeiende interactiepatronen en organisatiestructuren kunnen begrepen worden. In dit artikel wordt verondersteld dat preferenties en strategieën van drukkingsgroeperingen en overheden in grote mate gekneed worden door de institutionele context waarbinnen zij opereren. Dat instituties impact hebben op politieke actoren, is reeds in overvloed aangetoond in de literatuur¹. Hier wordt verder gebouwd op deze kennis maar ze wordt tegelijkertijd ook overschreden: er wordt niet alleen aangetoond dat instituties belangrijk zijn maar ook hoe en in welke mate ze van belang zijn.

Hiervoor wordt een beroep gedaan op het historisch nieuw-institutionalisme dat preferenties beschouwd als onderhevig aan institutionele invloeden (zogenaamde 'dikke' instituties)².

1 Zie onder meer GARRETT, G., WEINGAST, B.R. *Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market*. In GOLDSTEIN, J., KEOHANE, R.O., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca, Cornell University Press, 1993; PIERSON, P. *The Path to European Integration: a Historical Institutional Analysis*. *Comparative Political Studies*, 1996, nr. 2, p. 123-163; ARMSTRONG, K., BULMER, S. *The Governance of the Single European Market*. Manchester: Manchester University Press, 1998.

2 Het historisch nieuw-institutionalisme is één welbepaalde school binnen de bredere stroming van het globale nieuw-institutionalisme. Deze brede stroming is het resultaat van een integratiebeweging binnen de paradigma's van de comparative politics benaderingen. Tot in de jaren '50 en '60 domineerden beschrijvende studies van formele structuren en instituties het politicologisch onderzoek. Tijdens de jaren '60 en '70 werd hierop gereageerd door behavioralistische en *rational choice* benaderingen die de instituties naar de achtergrond verdrongen en die de aandacht exclusief toespitsten op het observeerbare gedrag van rationele individuen. Het nieuw-institutionalisme hernieuwde vanaf de jaren '80 de aandacht voor instituties en breidde deze uit van formele (harde) instituties naar informele (zachte) instituties. Het had bovendien de ambitie om verklarende modellen op te stellen die steunden op het verband tussen politieke preferenties, gedrag en strategieën enerzijds en instituties anderzijds. HALL, P.A., TAYLOR, R.C.R., *Political Science*

Volgens deze variant van het nieuw-institutionalisme zeggen instituties aan actoren wat ze zouden moeten prefereren in bepaalde geïnstitutionaliseerde situaties (*logic of appropriateness*). Vanuit dit historisch institutionalisme kan een model gebouwd worden om het verloop van politieke besluitvorming te verklaren. Dit model stelt kortweg dat institutionalistische variabelen een impact hebben en het maakt bovendien ook duidelijk welke mechanismen daarbij spelen. Schematisch ziet het er als volgt uit ³.



Centraal staat de idee dat politieke actoren doorheen de hele beleidsvorming streven naar een bepaalde beleidsuitkomst. Zowel publieke actoren (besluitvormers) als private actoren (drukkingsgroeperingen) nemen deel aan de besluitvorming vanuit bepaalde beleidspreferenties. Het model stelt vervolgens dat deze actoren strategieën uitdokteren om hun preferenties te verwezenlijken. Deze strategieën resulteren vervolgens in gedragingen en meer bepaald in interactie- en organisatiestructuren tussen de participerende actoren. Het geheel van interacties en interactiestructuren kan ook voorgesteld worden als configuraties van actoren. De besluitvormingsconfiguraties leiden tenslotte tot deze of gene beleidsuitkomst.

Deze voorstelling van zaken is op het eerste gezicht eerder een variant van een *rational choice* benadering waarbij de actoren hun preferenties door middel van een rationele calculus trachten te maximaliseren. Dat is echter maar een partiële voorstelling van zaken. Het verschil tussen de *rational choice* en de institutionele benadering ligt juist in het in rekening brengen van een extra dimensie. Dat wordt duidelijk gemaakt in het bovenste deel van het schema. De extra dimensie bestaat uit harde (formele structuren, regels, procedures, instellingen, organen en wetten) en zachte instituties (normen, conventies, overeenkomsten, politieke cultuur, gewoonten, omgangsvormen en tradities). Maar het gaat om meer dan dat. Het model stelt dat institutionele kenmerken vorm geven aan de strategieën van de besluitvormers. De gedragingen die daaruit voortvloeien zijn op hun beurt

and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 1996, nr. 4, p. 936-957 en THELEN, K., STEINMO, S. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F. *Structuring Politics*. Cambridge, Cambridge UP, 1992.

3 Eerdere versies van dit model werden reeds voorgesteld in BURSENS, P. Het Belgisch middenveld en de Europese beleidsvorming: institutionele factoren binnen een meerlagig systeem. *Res Publica*, 1998, nr. 2, p. 231-246 en BURSENS, P., *De impact van instituties op beleidsvorming. Een institutionele kijk op de besluitvorming in de communautaire pijler van de Europese Unie.*, Antwerpen, Departement PSW, Universiteit Antwerpen (UIA), 1999.

werkzaam als instituties voor de strategieën van de drukkingsgroeperingen. Cruciaal is dat instituties een impact hebben op strategieën én op preferenties van politieke actoren. Hiermee wordt gesteld dat actoren in een bepaalde institutionele context andere preferenties en strategieën ontwikkelen dan in andere contexten of dan degene die op puur theoretische rationale gronden zouden kunnen verwacht worden. Preferenties en strategieën zijn met andere woorden contingent aan de institutionele context. Eerder werd deze stelling reeds verwoord door te spreken over 'dikke' instituties. Het betekent dat de balans tussen instituties en rationale berekening tijdens de beleidsvorming overhelt in het voordeel van de instituties. Deze impact van de institutionele context vertaalt zich in een positieve en in een negatieve vorm. Ze kunnen aan de politieke actoren mogelijkheden bieden en beperkingen opleggen. Wanneer instituties mogelijkheden bieden, betekent dit dat zij actoren in staat stellen bijkomende strategieën te ontwikkelen. Het kan zelfs betekenen dat actoren hun voorkeuren bijstellen omdat een bepaalde context hun meer doet verwachten. Indien instituties beperkingen opleggen, betekent dit dat actoren hun preferenties moeten matigen omdat ze hun opties qua strategieën gekortwiekt zien.

De impact van instituties op de strategieën van politieke actoren kan relatief eenvoudig empirisch aangetoond worden door middel van een gedetailleerde analyse van het gedrag dat die politieke actoren ten toon spreiden. Anders is het gesteld met de impact op de preferenties van de actoren. Hier stellen zich een aantal problemen. Ten eerste zijn dergelijke beleidsvoorkeuren op zich niet steeds waarneembaar. Slechts wanneer ze expliciet uitgesproken of neergeschreven zijn (bijvoorbeeld in toespraken, beleidsplannen of *position papers*), kunnen preferenties met zekerheid aan actoren worden toegewezen. Wanneer preferenties onuitgesproken blijven, zijn ze veel minder duidelijk en is het uiteraard moeilijker om wijzigingen te ontwaren. Daarnaast is het onderscheid tussen preferenties en strategieën soms zeer vaag. Het is met andere woorden soms moeilijk te onderscheiden of het om een gewijzigde strategie dan wel om een gewijzigde beleidsvoorkeur gaat, zeker wanneer die voorkeuren slechts impliciet bekend zijn. Slechts door middel van een zeer uitgebreide studie van de primaire bronnen (interne documenten, officiële stukken, verslagen van vergaderingen, uitspraken...) kan met enige zekerheid gesteld worden dat het om gewijzigde preferenties gaat en niet om een aangepaste strategie. De hierna volgende analyse van de besluitvorming met betrekking tot de 'verpakkingsrichtlijn' is een voorbeeld van zo'n analyse. Maar ook deze illustratie zal duidelijk maken dat de interpretatie soms moet balanceren tussen preferenties en strategieën.

Het belangrijkste blijft echter dat deze empirische studie aantoont dat instituties belangrijk zijn (*'institutions matter'*). Samengevat kan dus gesteld worden dat individuen weliswaar preferenties hebben, maar dat zij bij hun intrede in de politieke arena geconfronteerd worden met zachte en harde instituties die een *constraining* en een *empowering* effect hebben op hun gedrag en hun strategieën en tot op zekere hoogte ook op hun preferenties. Hoe manifesteren instituties zich nu in de praktijk van de Europese besluitvorming? Een analyse van de besluitvorming met betrekking tot de 'verpakkingsrichtlijn' zal dit aantonen.

II. Wat is de rol van instituties in de Europese besluitvorming? Een analyse van de 'verpakkingsrichtlijn' ⁴.

Het volstaat dus niet om eenvoudig te stipuleren dat '*institutions matter*'. Het is ook noodzakelijk te weten op welke manier en in welke mate instituties een rol spelen. Daartoe wordt de besluitvorming van de *case* van de verpakkingsrichtlijn onderworpen aan een zogenaamde interpretatieve analyse. Deze werkwijze komt neer op de verklaring van preferenties en strategieën van de actoren vanuit het nieuw-institutionalistisch perspectief.

A. Strategieën van drukkingsgroeperingen en besluitvormers

1. Drukkingsgroeperingen

De configuratie van de actoren tijdens de besluitvorming van de 'verpakkingsrichtlijn' werd in de eerste plaats gekenmerkt door een a priori onbepaald aantal met elkaar in concurrentie tredende drukkingsgroeperingen die niet alleen individueel maar ook vaak door middel van koepelorganisaties opereerden. Het totale aantal betrokken private actoren liep in de honderden. Alleen al met betrekking tot DG XI werden door Porter 279 '*lobbying entities*' onderscheiden. Dubbelstellingen door dubbele lidmaatschappen kunnen een vertekend beeld geven, maar dat wordt gecompenseerd doordat andere DG's binnen de Commissie ook nog door andere drukkingsgroeperingen gecontacteerd werden. Daarom kan gesteld worden dat de configuratie ten aanzien van de Commissie in totaal meer dan 300 drukkingsgroeperingen telde. Niet alleen het aantal betrokken drukkingsgroeperingen was indrukwekkend. Interviews met vertegenwoordigers van het Europese middenveld wijzen ook op andere factoren die de intensiteit van het lobbywerk illustreren, zoals de frequentie van lobbyen, de gevormde coalities, de multiple doelwitten en het samengaan van formele en informele beïnvloedingspogingen ⁵. De verpakkingsrichtlijn wordt dan ook terecht '*the most heavily lobbied dossier in the history of the European institutions*' genoemd ⁶.

Het grote aantal actoren dat DG XI benaderde kan onderverdeeld worden in diverse categorieën: coalities van Europese industriële en handelsorganisaties, individuele Europese industriële associaties, nationale associaties, multinationale ondernemingen, nationale ondernemingen, commerciële lobbyisten, Europese en nationale milieubewegingen, Europese en nationale consumentenverenigingen, Europese vakbonden, Europese en nationale politici, nationale, regionale en lokale overheden van zowel lidstaten als niet-lidstaten, onderzoeksinstituten en media.

⁴ De empirische informatie is hoofdzakelijk gebaseerd op de eigen dataverzameling door middel van interviews bij de betrokken actoren, zowel Europese instellingen als belangengroepen.

⁵ Voor een meer uitgebreide analyse van de 'verpakkingsrichtlijn', zie BURSENS, 1999, o.c.

⁶ GOLUB, J., State Power and Institutional Influence in European Integration: Lessons from the Packaging Waste Directive. *Journal of Common Market Studies*, 1996, nr. 3, p. 2. Ook in het algemeen wordt DG XI gezien als één van de meest gecontacteerde DG's, na de diensten verantwoordelijk voor consumentenzaken en voor industriebeleid maar vóór die voor landbouwbeleid en voor sociaal beleid. PAGE, E., *People Who Run Europe*. Oxford, Oxford Clarendon Press, 1997.

De overgrote meerderheid van deze betrokken drukkingsgroeperingen had een industriële of commerciële achtergrond. Alle sectoren betrokken bij het productieproces waren vertegenwoordigd: producenten van grondstoffen voor verpakkingsmateriaal, van verpakkingsmateriaal en van producten die verpakt moeten worden, verkopers van grondstoffen, van verpakkingsmateriaal en van verpakte producten, import- en exportorganisaties, transportbedrijven, de distributiesector, de afvalverwerkingsindustrie en de recyclage-industrie. Ook Europese en nationale werkgeversorganisaties en de Europese vakbondsorganisatie participeerden. Daar komt nog bij dat de commerciële lobbyisten bijna steeds industriële of handelsbelangen vertegenwoordigden en dat de regionale en lokale autoriteiten vaak (mee) in naam van bedrijven uit hun regio handelden. Ook de betrokken politici kwamen steeds tussen ten gunste van industriële of commerciële belangen. In totaal kan het aandeel van de economische sector op meer dan 80% geschat worden. Deze actoren hebben niet alleen op individuele basis maar ook in verschillende collectieve verbanden aan de besluitvorming deelgenomen. De collectieve belangenverdediging werd in de eerste plaats waargenomen door *peak-associations* op verschillende niveaus. Dit wil zeggen dat zowel nationale als Europese koepelorganisaties actief waren en dat deze organisaties ofwel individuele bedrijven, ofwel organisaties, ofwel beide als lid hadden. Daarnaast werden door de koepelorganisaties zelf ook nog eens coalities aangegaan. Het *Packaging Chain Forum* (PCF) bijvoorbeeld vertegenwoordigde de volledige 'ketting' van actoren tijdens de levenscyclus van de producten, van de aanmaak van grondstoffen voor de verpakking tot de verwerking van het verpakkingsafval.

Het grote aantal economische actoren stond op het eerste zicht in schril contrast met het geringe aantal milieu- en consumentenverenigingen. Volgens cijfers van Porter werd DG XI 'slechts' door 10 milieubewegingen (6 Europese en 4 nationale) en 5 consumentenverenigingen (2 Europese en 3 nationale) benaderd⁷. Dit contrast is echter misleidend omdat het aantal milieu- en consumentenverenigingen slechts in absoluut opzicht gering was: 10 milieubewegingen was erg veel in het licht van het veel kleinere aantal potentieel betrokken milieubewegingen. Kortom, met betrekking tot de Commissie getuigde de configuratie van een extreme openheid.

2. De Europese Commissie

DG XI werkte samen met een groot aantal private actoren van verschillende achtergronden. Lange tijd hadden de milieubewegingen een relatief sterke toegang en dat werd ook zo door de industrie gepercipieerd⁸. Deze perceptie werd ook ingegeven door de wetenschap dat van bij het ontstaan van DG XI niet zo zeer typische ambtenaren maar vooral mensen met een professionele milieuachtergrond en met een meer dan gemiddelde milieubekommernis werden gerekruteerd⁹. DG XI werd door de industrie, door de landbouwsector en door een aantal lidstaten gewantrouwd wegens de goede banden met de milieubewegin-

7 PORTER, M. *The Lobbying of the European Commission over the Packaging and Packaging Waste Directive*. Brussel, ERA, 1994.

8 MAZEY, S., RICHARDSON, J.J. The Commission and the Lobby. In EDWARDS, G., SPENCE, D. *The European Commission*, Harlow, Longman, 1994.

9 CINI, M. Administrative Culture in the European Commission: the Cases of Competition and Environment. In NUGENT, N., *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*. London, Macmillan, 1997.

gen¹⁰. Zij gingen ervan uit dat DG XI een 'captured agency' was en dat ze beter geen energie verspilden aan contacten leggen met DG XI. Maar nu is de perceptie gewijzigd. En dat is correct omdat er nu ook veelvuldige contacten tussen de industrie en DG XI zijn¹¹, onder meer door middel van het *General Consultative Forum* (GCF), waarin vertegenwoordigers zetelen van milieubewegingen, industrie, vakbonden, werkgevers, consumenten, lokale en regionale autoriteiten en de academische wereld. Deze brede consultatiebasis verschaft de Commissie bovendien legitimiteit in functie van de contacten met andere - verkozen - besluitvormers.

DG XI werd wel in de eerste plaats gecontacteerd door drukkingsgroeperingen met een Europees etiket. Het bestaan alleen al van zo'n groot aantal Europese organisaties draagt een institutionele motivatie in zich. Het adagium 'shooting where the ducks are' indachtig zagen drukkingsgroeperingen zich reeds van in het begin van het integratieproces genoodzaakt om zich op het Europese niveau te verenigen. Het had geen zin meer om te pogen nationale regeringen te beïnvloeden met betrekking tot dossiers waarvoor het Europese niveau (gedeeltelijk) bevoegd was geworden. Aangezien de integratie in de beginjaren beperkt was gebleven tot enkele economische sectoren, behoorden de eerste drukkingsgroeperingen die Europese allianties aangingen ook tot deze sectoren. Naarmate de Europese Gemeenschap zich binnen de mogelijkheden van de verdragen op meer terreinen manifesteerde, steeg ook het aantal Europese drukkingsgroeperingen. Net vóór de Eenheidsakte telden onderzoekers in Brussel 659 vertegenwoordigingen¹². De institutionele hervormingen van de Eenheidsakte en de start van het interne marktprogramma veroorzaakten een explosieve aangroei van het aantal Europese drukkingsgroeperingen. De Commissie zelf schatte in 1993 het aantal Europees gestructureerde *lobbying entities* op zo'n 3000 en het aantal lobbyisten op meer dan 10.000¹³. Deze empirische gegevens bevestigen de institutionele hypothese die reeds in 1967 treffend verwoord werd: 'The more important, immediate and autonomous the powers, the more probable it is that groups will try to organise themselves at the level of these powers'¹⁴. Een andere duidelijke illustratie van deze stelling is de creatie van drukkingsgroeperingen, speciaal naar aanleiding van de verpakkingrichtlijn. Groepen zoals ERRA¹⁵ en FEAD¹⁶ zagen het daglicht toen duidelijk begon te worden dat de Commissie aanstalten maakte om de problematiek van het verpakkingafval aan te pakken.

10 Peterson citeert in dit verband een ambtenaar van DG III - Industrie. 'These DG XI people are like the Trappist Monks who make Chimay Bleu. They don't consult with anyone besides their religious patrons and they cook up very strong stuff, which will always appeal to a certain segment of the beer-drinking public. They don't ever think about what a ferocious hangover is induced by the stuff they cook up' PETERSON, J., *Playing the Transparency Game: Consultation and Policy-making in the European Commission*. *Public Administration*, 1995, nr. 3, p. 482.

11 MAZEY, S., RICHARDSON, J.J. *EC Policy Making: An Emerging European Policy Style*. In LIEFFERINK, J.D., LOWE, Ph., MOL, A., *European Integration and Environmental Policy*. London, Belhaven Press, 1993.

12 MORRIS, B., BOEHM, K., VILCINSKAS, M., *The European Community: A Practical Directory and Guide for Business, Industry and Trade*. London, Macmillan, 1986.

13 PB C 63 van 05/03/93.

14 SIDJANSKI, D., *Pressure Groups and the European Economic Community. Government and Opposition*, 1967, p. 402.

15 *European Recovery and Recycling Association*

16 *European Federation of Waste Management*

3. Het Europees Parlement

Op basis van de interviews werd bij het EP een gelijkaardig beeld teruggevonden. Dat beeld werd bovendien bevestigd door Rigler die het aantal contacten onderzocht dat de verslaggever van de commissie Milieu had tijdens de eerste lezing van het Commissie-voorstel¹⁷.

Van de 104 geïdentificeerde '*contacting entities*' kan opnieuw het grootste deel toegeschreven worden aan economische belangen (individuele bedrijven, associaties van bedrijven, commerciële lobbyisten en in mindere mate regionale overheden en politici). Het aandeel van de economische actoren was echter minder groot dan bij de Commissie. Dit impliceert meteen dat het aandeel milieubewegingen, consumentenverenigingen en NGO's groter was met betrekking tot het EP dan met betrekking tot de Commissie. Het werkelijke aantal betrokken drukingsgroeperingen lag uiteraard nog hoger aangezien naast de verslaggever - die weliswaar de spilfiguur is - ook andere commissieleden en hun respectieve fracties veelvuldig gecontacteerd werden. In totaal hebben wel minder actoren hun pijlen gericht op het EP dan op de Commissie. De contacten tijdens de voorbereidingen van de eerste lezing verliepen ook niet gelijk gespreid: een duidelijk hogere frequentie werd waargenomen op het moment van de redactie van het eerste en van het tweede werkdocument in de commissie Milieu en van de *deadline* voor het indienen van amendementen ter bespreking in de plenaire vergadering van het EP.

De strategieën van de drukingsgroeperingen tijdens hun contacten met het EP werden ingegeven door de organisatiestructuur van het EP. Parlementsleden die de formele rollen van commissievoorzitter, commissieverslaggever en fractieleider bekleedden, zijn veruit de meest geïdentificeerde doelwitten. De commissievoorzitter en de commissieverslaggever omdat zij de spilfiguren zijn in de commissie en dus verantwoordelijk voor het schrijven van de amendementen die door de plenaire vergadering behandeld worden; de fractieleiders omdat die de drijvende krachten zijn achter de standpuntbepaling en achter het stemgedrag van de commissieleden en uiteindelijk van de voltallige fractie.

4. Het Economisch en Sociaal Comité

Het ESC bekleedt een speciale positie omdat het, naast het administratief secretariaat, bestaat uit vertegenwoordigers van - vooral - sociaal-economische sectoren. Dit betekent dat een groot aantal drukingsgroeperingen 'van ambtswege' bij de besluitvorming betrokken was. Maar dit geeft uiteraard een vertekend beeld omdat hierdoor ook een zeer groot aantal niet-belanghebbende actoren betrokken werden bij het ESC-advies over het voorstel betreffende de verpakkingsrichtlijn. Ondanks het lidmaatschap van de belanghebbende actoren hadden nog andere drukingsgroeperingen contact met het ESC. Zo werd met betrekking tot de verpakkingsrichtlijn door het ESC een *bearing* georganiseerd, werden er aan de studiegroep externe experts toegevoegd en reveleren interviews veelvuldige informele contacten tussen de drukingsgroeperingen enerzijds en de ESC-leden en het ESC-secretariaat anderzijds.

17 RIGLER, I., *The Packaging and Packaging Waste Directive Lobbying at the European Parliament*, Brussel, ERRA, 1994.

5. De Raad van Ministers

Ook de leden van de Raad van Ministers zijn als de vertegenwoordigers van de lidstaten zeer sterk onderhevig aan beïnvloedingspogingen van belanghebbende private actoren. Respondenten van drukkingsgroeperingen en van Permanente Vertegenwoordigingen rapporteerden zeer frequente contacten tijdens alle fasen van het besluitvormingsproces, met een piek tijdens de voorbereidingen voor het Gemeenschappelijk Standpunt en tijdens de besprekingen in het Bemiddelingscomité. Het betrof hier wel in de eerste plaats nationale drukkingsgroeperingen die lobbyden bij de respectieve regeringen en veel minder de Europese koepelorganisaties. Al bij al vormt de structuur van de Raad van Ministers meer dan de Europese parlementsleden het doelwit van drukkingsgroeperingen. De reden ligt voor de hand: de institutionele bevoegdheidsverdeling maakt het voor drukkingsgroeperingen veel moeilijker om wetgeving te beïnvloeden via het EP dan via de Raad. Om de wetgeving tegen te houden moeten bijvoorbeeld de helft van de parlementsleden overtuigd worden, terwijl de steun van slechts enkele lidstaten al voldoende kan zijn om datzelfde resultaat te bereiken.

6. Instituties bepalen de participatie van actoren aan de besluitvorming

Het grote aantal betrokken private actoren kan aan meerdere factoren toegeschreven worden. Vooreerst was het voorwerp van de verpakkingsrichtlijn zeer veelzijdig zodat het appelleerde aan een grote waaier van uiteenlopende actoren. *'The scope of the issue is very wide and touches on the interests of a very large number of political, social and economic groups'*¹⁸. Bovendien betekenden de opgelegde normen dat de betrokken sectoren soms zware financiële inspanningen moesten leveren en structurele aanpassingen moesten doorvoeren. Vanuit rationeel eigenbelang is het dus goed te begrijpen waarom zoveel actoren aan het besluitvormingsproces deelnamen. Heel wat actoren stapten de Europese politieke arena binnen met de bedoeling om de richtlijn zoveel mogelijk in het eigen voordeel om te buigen. Dit rationele streven alleen verklaart echter nog niet de manier waarop de actoren zich concreet in de politieke arena gedroegen. De institutionele context waarbinnen de besluitvorming zich afspeelt, biedt hier een verklaringsgrond. Zo had de betrokkenheid van zoveel verschillende sectoren in de eerste plaats te maken met de uitgebreide reikwijdte van de richtlijn. Door zich niet toe te spitsen op één enkel aspect (zoals bijvoorbeeld de verwerking van het afval van één soort verpakking) maar door alle verpakkingsmaterialen en hun verwerking tegelijk te reglementeren, werd een *spill-over* effect gecreëerd naar een groot aantal economische en niet-economische sectoren en deelsectoren. De opsomming van de economische actoren is op zich misleidend omdat de verpakkingsrichtlijn binnen het milieubeleid was gesitueerd en expliciet een dubbele doelstelling voor ogen had: enerzijds het functioneren van de interne markt door het voorkomen van handelsbarrières en van concurrentievervalsingen en anderzijds het beperken van de gevolgen van verpakking en verpakkingsafval voor het leefmilieu. *'The packaging and packaging waste directive was, therefore, at*

18 PORTER, M., BUTT PHILIP, A., The Role of Interest Groups in EU Environmental Policy Formulation: A Case Study of the Draft Packaging Directive. *European Environment*, nr. 3, p. 16-20.

*one and the same time both an environmental issue and a single market one'*¹⁹.

De betrokkenheid van zoveel actoren was verder het gevolg van de hoge mate van techniciteit van de richtlijn. Om realistische normen op te stellen, was een zeer grote kennis van de sectoren in kwestie onontbeerlijk. Die kon echter onmogelijk alleen binnen de beperkte Europese administraties gemobiliseerd worden. Noch de Commissie, noch het EP, noch het ESC en zelfs niet de nationale administraties hadden voldoende expertise in huis of waren in staat op eigen kracht voldoende informatie te verzamelen. Een open houding ten aanzien van de actoren op het veld was daarom een noodzakelijke strategie van de besluitvormers. Zowel economische als niet-economische drukkingsgroeperingen zijn gretig op het aanbod ingegaan en hebben de besluitvormers overstelpel met feiten verpakt in *position papers* en in andere lobbydocumenten. Mazey en Richardson bespeuren in dit verzamelen van informatie '(...) a procedural ambition within the Commission that wherever possible, officials should consult with the relevant European associations for each particular policy sector'²⁰.

Maar er bestaat ook een soort van verzadigingspunt. Op een bepaald moment krijgen de besluitvormers zoveel informatie te verwerken dat het hen niet langer meer helpt maar tegenwerkt. Deze *overload* aan informatie noopt de besluitvormers tot een selectie van informatiedragers, in de eerste plaats onder de vorm van representatieve koepelorganisaties. Zo heeft de Commissie op verschillende momenten gepoogd om een representatief discussieplatform op te zetten²¹. Dat zette onder andere UNICE aan om een '*packaging communication network*' te ontwikkelen. Maar in het geval van de verpakgingsrichtlijn bleven er op die manier nog een aanzienlijk aantal drukkingsgroeperingen over zodat een verdere selectie wenselijk was. Drukkingsgroeperingen pasten daarop hun strategieën aan door coalities op te richten. Voorbeelden van dergelijke coalities waren het *Packaging Chain Forum* (PCF), voornamelijk samengesteld uit industriële en commerciële koepelorganisaties, de *Group of Packaging Industries for Equitable Burden Sharing*, bestaande uit verpakkingindustrieën die relatief gemakkelijk kunnen recycleren, zoals de glasindustrie, de *European Industrial Packaging Ad Hoc Group* en de *European Packaging Manufacturers and Users Group*. De twee laatste waren samengesteld uit industriële federaties en concentreerden zich op specifieke onderdelen van de richtlijn in wording. Daarnaast waren er ook eenvoudige intersectorale organisaties actief zoals EUROPEAN²², ERRA en FEAD. De coalitienoodzaak deed aan de zijde van de milieubewegingen in de loop van 1992 het *Sustainable Packaging Action Network* (SPAN) ontstaan. De oprichting van dit samenwerkingsverband kwam er na de institutionele stimulus van de Commissie die de milieubewegingen om bruikbare informatie vroeg. Enkel door een

19 PORTER, M., Cross National Policy-Networks and the EU's Packaging and Packaging Waste Directive. Sanbjerg Manor, Sonderborg, 6-8 April 1995. Milieubeleid is bovendien van zichzelf bijna steeds multidimensioneel in de zin dat ook steeds andere sectoren rechtstreeks of zijdelings betrokken zijn, niet alleen interne marktbelangen, maar ook sociale, landbouw of regionale belangen. SBAGIA, A., EC Environmental Policy: Atypical Ambitions and Typical Problems. In CAFRUNY, A.W., *The State of the European Community: the Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, Lynne Rienner, 1993.

20 MAZEY, S., RICHARDSON, J.J., o.c., p. 178.

21 PORTER, M., 1995, o.c.

22 *European Organisation for Packaging and the Environment*

strategische coalitie te vormen, kon de milieubeweging hieraan voldoen en zich zo toegang tot de Commissie verschaffen.

Toch bleef het systeem van belangenvertegenwoordiging ten aanzien van de Commissie en het EP open. Het ging om elkaar beconcurrerende coalities (niet alleen tussen maar ook binnen de belangensectoren), niet alle sectoren waren bereid om in de coalities te stappen of om exclusief door middel van coalities te werken, binnen de coalities bleven belangrijke sub-groepen bestaan en de besluitvormers verboden uiteindelijk geen actoren om hun belangen te verdedigen²³. Kortom, *'Some filtering of interests inevitably occurs in this process despite the system remaining remarkably open to representations'*²⁴.

7. De interactie tussen besluitvormers en drukingsgroeperingen

Institutionele factoren maken ook de verschillen tussen de instellingen met betrekking tot hun houding ten aanzien van de drukingsgroeperingen meer begrijpelijk. Ten eerste is er het opmerkelijke verschil tussen de Commissie en het EP. De Commissie was vaker het doelwit van lobbyisten dan het EP en milieu- en consumentenorganisaties contacteerden relatief meer het EP dan de Commissie. Waarom werd bij de Commissie zo uitvoerig gelobbyd? De twee gulden regels voor een succesvolle lobbycampagne zijn ten eerste de vroegtijdige betrokkenheid en ten tweede het contacteren van de juiste instellingen en binnen die instellingen de juiste personen. Zelf de agenda bepalen is uiteraard de meest aangewezen tactiek, maar dat is in de praktijk uiterst moeilijk te realiseren. *Second best* is dan het benaderen van de besluitvormers die de eerste ontwerpen schrijven omdat in die eerste stadia van het besluitvormingsproces een belangrijke oriëntatie aan de toekomstige wetteksten wordt gegeven. In het Europese systeem is het de administratie van de Commissie die de eerste voorstellen formuleert. In het geval van de verpakingsrichtlijn was dat de afdeling afvalbeheer van het Directoraat A van DG XI. Die dienst was dan ook het belangrijkste doelwit van de lobbyactiviteit (cf. supra).

Belangrijk is ook dat de Commissie wel voorstellen kan doen maar geen beslissingen kan nemen. Omdat de Commissie tevens een eigen belang en een eigen prestige te verdedigen heeft, is het de strategie van de Commissie om haalbare voorstellen in te dienen, d.w.z. voorstellen die een kans maken om zo ongewijzigd mogelijk goedgekeurd te worden door de Raad²⁵. Daardoor hield het voorstel van de Commissie steeds in grote mate rekening met de standpunten van de lidstaten. *'The Commission's position (...) was a reflection of the political compromise it knew would be necessary to gain Council agreement on the directive'*²⁶. Er werden trouwens met betrekking tot de verpakingsrichtlijn veelvuldige zowel informele als formele consultaties opgezet (cf. supra). Met andere woorden, indien een drukingsgroepering merkt dat het definitieve voorstel van de Commissie overeenstemt met de eigen ideeën, dan kan diezelfde drukingsgroepering ervan uitgaan dat het voorstel een aanzienlijke kans heeft om relatief

23 PORTER, M., 1995, o.c., p. 19.

24 PORTER, M., 1993, o.c., p. 17.

25 Deze strategie wordt ook al wel eens *engrenage* genoemd. CINI, M., *The European Commission. Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration*. Manchester, Manchester UP, 1996.

26 PORTER, M., 1995, o.c., p. 32.

ongewijzigd goedgekeurd te worden omdat het definitieve voorstel van de Commissie ook met de standpunten van de meeste lidstaten rekening houdt. Consultaties met drukkingsgroeperingen en lidstaten stellen de Commissie in staat om haar voorstel te herformuleren totdat een winnende coalitie gevonden wordt van drukkingsgroeperingen en instellingen. Drukkingsgroeperingen waren er ten tijde van de verpakkingsrichtlijn daarom vroeg bij om hun wensen aan de Commissie kenbaar te maken. Zij weten immers dat de kans groot is dat de kernpunten van de Commissie bij de lidstaten quasi-verworven zijn wanneer het officieel voorstel gepubliceerd wordt. Drukkingsgroeperingen hanteerden zo een dubbele strategie: rechtsreeks bij de lidstaten en onrechtstreeks bij de Commissie. Porter vond bovendien dat het lobbywerk bij de Commissie het meest intensief was in 1991, i.e. bij het prille begin van de formulering van de richtlijn, en in 1993 op het moment dat de Commissie een aangepast voorstel formuleerde op basis van het advies van het EP.

De openheid van de Commissie impliceert verder dat aan geen enkele drukkingsgroepering een vertegenwoordigend monopolie gegund werd. Deze houding van de Commissie werd mede ingegeven door de organisatiestructuur van de sectoren van de drukkingsgroeperingen waarmee ze tijdens het opstellen van de verpakkingsrichtlijn te maken kreeg. Noch de industriële drukkingsgroeperingen noch de milieuverenigingen konden de Commissie volledig representatieve en deskundige organisaties als gesprekspartner aanbieden. Ondanks pogingen tot coalitievorming bleven meerdere coalities bestaan, bleven sommige relevante drukkingsgroeperingen afzonderlijk werken en bleven andere er een dubbele strategie op na houden. Om alle relevante informatie te verzamelen, was de Commissie genoodzaakt om meerdere stemmen te horen ²⁷.

Naar de drukkingsgroeperingen werden evenmin bevoegdheden gedelegeerd. Naast het feit dat de verdragen dit überhaupt niet toelaten met betrekking tot de implementatie van het milieubeleid, zou dit ook niet mogelijk geweest zijn omdat de drukkingsgroeperingen in kwestie onvoldoende sterk stonden om hun achterban onvoorwaardelijk te doen volgen. Omdat de drukkingsgroeperingen de besluitvormers geen garantie konden geven dat ze hun leden zouden kunnen binden aan de resultaten van onderhandelingen, was het vanuit het standpunt van de besluitvormers ook niet mogelijk om echte onderhandelingen te voeren en stegen de contacten niet uit boven het wederzijds consulteren en uitwisselen van informatie. Informeel had delegatie van bevoegdheden wel kunnen gebeuren met betrekking tot de formulering van het voorstel. Maar opnieuw stond de onvoldoende representativiteit van de drukkingsgroeperingen hier in de weg.

Het EP is een minder populair doelwit omdat zijn formele rol in het besluitvormingsproces van minder doorslaggevende betekenis is. Toch werden ook Europarlementsleden frequent benaderd op de momenten waarop het EP formeel betrokken was: de eerste en de tweede lezing van het voorstel en de bijeenkomsten van het Bemiddelingscomité ²⁸. Het EP zelf was nog meer dan de Commis-

²⁷ Ook Mazey en Richardson wezen reeds op hoe verschillen per sector de manier waarop belangengroepen en besluitvormers met elkaar omgaan, beïnvloeden. *These differences in policy-making styles within the EC can be explained to some extent by the particular characteristics of different policy sectors* MAZEY, S., RICHARDSON, J.J., 1993, o.c., p. 115.

²⁸ RIGLER, I., 1994, o.c.

sie vragende partij naar input omdat het nog meer technische expertise ontbeerde met betrekking tot verpakking en verpakkingsafval. Het secretariaat telt veel minder medewerkers dan DG XI en de Europarlementsleden zelf kunnen zich in tegenstelling tot de ambtenaren van de Commissie niet volledig concentreren op één enkel dossier. Ook de persoonlijke medewerkers van de Europarlementsleden, de zogenaamde assistenten, slagen hier niet in²⁹. Deze problemen kunnen opgelost worden door in de eerste plaats beroep te doen op intern en extern advies. Intern advies kan gebeuren via STOA (*Office for Scientific and Technological Options Assessment*)³⁰, extern advies via de DG XI administratie van de Commissie. Dit volstaat echter niet zodat Europarlementsleden in tweede instantie ook een beroep moeten doen op *hearings* met externe experts en drukkingsgroeperingen³¹. Maar dit belette niet dat het EP uiteindelijk door de respondenten van de economische drukkingsgroeperingen toch als minder belangrijk geconcipeerd werd. De data wijzen verder uit dat de milieubewegingen in aantal wel meer bij het EP dan bij de Commissie gelobbyd hebben. Dat is te verklaren door de traditionele openheid van het EP in het algemeen en van de commissie Milieu in het bijzonder ten aanzien van zwakkere drukkingsgroeperingen zoals NGO's en milieubewegingen. Europarlementsleden streven er naar om, naast het verdedigen van de meer particuliere belangen van wie reeds voor hen koos, nieuwe kiezers aan te trekken. Het volgen van of ten minste het luisteren naar algemene publieke belangen zoals milieu- en consumentenbescherming is dan een gepaste strategie³².

Daarnaast was er ook een opmerkelijk verschil tussen de Commissie en het EP enerzijds en de Raad anderzijds: de Commissie en het EP waren veel meer het doelwit van lobby-activiteiten dan de Raad vanwege het karakter van geheimhouding van de Raadsbesprekingen. Het gesloten karakter van de Raad maakte het ook met betrekking tot de verpakkingsrichtlijn zeer moeilijk voor drukkingsgroeperingen om de standpunten van de lidstaten en de resultaten van de onderhandelingen te weten te komen, en a fortiori om de actoren te contacteren en te beïnvloeden. De Raad heeft ook geen formele Europese structuren opgezet om informatie van de drukkingsgroeperingen te ontvangen. Omdat de Raad een cruciale actor was in het besluitvormingsproces, konden private actoren het zich niet veroorloven om de Raad niet te bewerken. Dit gegeven verplichtte de drukkingsgroeperingen tot een alternatieve strategie. '(...) *the impenetrability and still considerable powers of the latter (i.e. de Raad) have meant that much group activity has had to be directed at national governments and capitals*'³³. Deze stra-

29 Bovendien zijn wetenschappers het zelf onderling vaak niet eens over de waarde van hun kennis, en bestaan er vaak (quasi-)monopolies voor het leveren van technische informatie.

30 STOA werd opgericht in 1987 om het EP te voorzien van extra onafhankelijke wetenschappelijke en technische expertise door middel van nauwe samenwerking met onderzoeksinstituten en universiteiten.

31 ARP, H., *The European Parliament in European Community Environmental Policy*. European University Institute Working Papers, 92/13, p. 63-70.

32 Met de bedoeling om meer evenwicht te brengen tussen economische belangengroepen en NGO's, heeft het EP bovendien een reglementering van het lobbyen ten aanzien van de eigen instelling uitgevaardigd. Belangengroepen die toegang willen krijgen tot het EP en haar leden moeten zich sinds 1996 in een register inschrijven en sinds 1997 ook een gedragscode ondertekenen en naleven.

33 PORTER, M., 1993, o.c., p. 16

tegie heet taakverdeling en wordt mogelijk gemaakt door het *multi-level* karakter van de Europese besluitvorming. Niet de Raad op zich (het secretariaat, de Permanente Vertegenwoordigingen) werd zo het doelwit van de lobbyactiviteiten maar wel de relevante actoren van de lidstaten (de bevoegde ambtenaren, de bevoegde ministers en hun medewerkers). Respondenten van zowel economische drukkingsgroeperingen als van milieubewegingen rapporteerden dergelijke taakverdeling. Het ging dan wel om verschillende regeringen die een verschillende aanpak behoeften omwille van hun verschillende belangen en standpunten. Een heterogene aanpak, afhankelijk van de respectieve institutionele contexten in de lidstaten, was dus noodzakelijk.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de besluitvormers tijdens de genese van de verpakingsrichtlijn hun houding ten aanzien van de drukkingsgroeperingen niet hebben laten leiden door stabiele of geïnstitutionaliseerde kanalen. Die waren (nog) niet gevormd wegens de relatief jonge leeftijd van het Europese milieubeleidsdomein. De afwezigheid ervan lokte een groot aantal informele en ongestructureerde contacten uit. Om toch enigszins orde in de chaos te brengen, heeft de Commissie tijdens de formulering van haar voorstel officiële bijeenkomsten belegd met drukkingsgroeperingen en nationale experts. Maar het aantal formele *settings* woog niet op tegen het dominante informele karakter van de contacten. Dit kan mede begrepen worden door de administratieve gewoontes die de besluitvormers uit hun respectieve nationale omgevingen naar het Europese niveau hebben meegebracht. Zelfs in landen die in de literatuur geboekstaafd staan als voorbeelden van corporatisme en overlegcultuur, zoals België en Nederland, was en is deze vorm van beleidsvorming beperkt tot enkele sectoren zoals arbeid, werkgelegenheid, gezondheid en onderwijs. Op het stuk van milieubeleid is het aantal officiële geïnstitutionaliseerde overlegorganen eerder gering. De supranationale context gaf geen directe aanleiding om hierin verandering te brengen. De *'logic of appropriateness'* zorgde ervoor dat ook het Europees milieubeleid gekenmerkt werd door een overwicht aan informele contacten en door een strikte scheiding tussen de rollen van de drukkingsgroeperingen en van de besluitvormers. Men was gewend om het zo te doen, waarom zou men plots veranderen? Er werd dan ook niet overgeschakeld naar onderhandelingen tussen besluitvormers. Contacten bleven ook mee hierdoor van het type informatie-uitwisselingen onder de vorm van brieven, faxen, *position papers*, en mondelinge contacten.

B. *Preferenties en strategieën tijdens het besluitvormingsproces*

1. *De Europese Commissie*

Niet alleen tussen de drukkingsgroeperingen en de besluitvormers waren er veelvuldige contacten, ook tussen de besluitvormers onderling. Over het algemeen kunnen de contacten tussen de besluitvormers begrepen worden door de institutionele bevoegdheidsverdeling en het machts(on)evenwicht dat tussen hen in voege is. Zo heeft ook met betrekking tot de verpakingsrichtlijn de Commissie van in het begin de contacten tussen de lidstaten gestimuleerd door reeds tijdens de eerste fase van de formulering informele en formele bijeenkomsten te beleggen tussen vertegenwoordigers van de economische en de milieu-administraties van de lidstaten. Zoals boven reeds geargumenteed werd, was deze strategie ingegeven vanuit de bekommernis om het uiteindelijke voorstel zo onge-

wijzigd mogelijk door de Raad te loodsen³⁴. Maar niet alleen met de lidstaten werden veelvuldige contacten onderhouden, ook met andere actoren uit de besluitvorming. Het meeste gebruikte forum daartoe was een *ad hoc* groep die een groot deel van de betrokken actoren samenbracht. Naast vertegenwoordigers van de drukingsgroeperingen waren dit ambtenaren van DG XI en van andere DG's, van kabinetten van betrokken commissarissen, van leden van het EP³⁵ en van het ESC, en van de lidstaten. De informele en formele contacten met andere DG's waren ook institutioneel gemotiveerd. Het uiteindelijke voorstel werd door de commissaris bevoegd voor milieubeleid aan de Commissie voorgelegd maar moest wel door het voltallige College van Commissarissen goedgekeurd worden. Het is dan ook aangewezen dat het bevoegde DG en de bevoegde commissaris bij het voorstellen zoveel mogelijk met de interne belangen van de Commissie rekening zouden houden zodat ook binnen het college van Commissarissen een meerderheid kon gevonden worden. Ook de vroege contacten tussen DG XI met belangrijke spelers binnen het EP hadden de bedoeling om een snelle afwikkeling van de richtlijn mogelijk te maken. Deze contacten werden nog daarna voortgezet aangezien ambtenaren van de Commissie het Commissievoorstel toelichten in de bevoegde parlementaire commissies. Niet alleen DG XI had dergelijke contacten, dat was ook het geval voor het kabinet van de Commissaris bevoegd voor milieu. De contacten van de kabinetten worden binnen de Commissie gecoördineerd door de '*Groupe des Affaires Parlementaires*' (GAP), die samengesteld is uit de zogenaamde parlementaire attachés van de commissarissen en die voorgezeten wordt door de attaché van de Commissaris die verantwoordelijk is voor de relaties met het EP³⁶. Daarnaast vinden ook nog formele contacten tussen beide instellingen plaats in de schoot van de '*Neunreither Group*', die telkens de week voor de plenaire sessies de agenda van de plenaire vergadering overloopt. Uitgenodigd zijn dan vertegenwoordigers van het EP, de Commissie, het ESC en het Secretariaat-Generaal van de Raad.

De manier waarop de Commissie zich gedraagt in de andere instellingen is afhankelijk van de rol van die respectieve instellingen. In het EP is de Commissie vooral een promotor van de eigen ideeën. Het komt er op aan om zoveel mogelijk steun te verwerven zodat de wetgeving snel kan vorderen. Hoe minder amendementen, hoe minder kans dat de Commissie amendementen voorziet van een negatief advies, hoe meer kans dat de Raad met gekwalificeerde meerderheid kan beslissen. In de Raad is de Commissie minder een verdediger van de eigen ideeën dan wel een '*policy broker*' die een meerderheid of een consensus moet vinden onder de lidstaten.

34 Soms speelt de Commissie dit aftasten zeer open en wordt er vóór het echte voorstel een 'mededeling' uitgebracht die naar de opinies van de lidstaten moet peilen.

35 Ook het EP trachtte op zijn beurt door middel van informele contacten betrokken te worden bij de werkzaamheden van de Commissie. Deze strategie werd in de hand gewerkt door een interne institutionele hervorming waarbij het Reglement op zo'n manier werd aangepast dat de rapporteurs reeds aangeduid worden bij de bekendmaking van het werkprogramma van de Commissie en niet pas wanneer een formeel voorstel het EP bereikt. Dit geeft aan de parlementaire rapporteurs de kans om reeds tijdens de formulering van het voorstel aan de besluitvorming deel te nemen. JUDGE, D., EARNSHAW, D., COWAN, N., *Ripples or Waves: the European Parliament in the European Community Policy Process. Journal of European Public Policy*, 1994, nr. 1, p. 27-52.

36 WESTLAKE, M., *The Commission and the Parliament*. In EDWARDS, G., SPENCE, D., *The European Commission*. Harlow, Longman, 1994.

Van speciale betekenis zijn de frequente contacten tussen de Commissie en het voorzitterschap van de Raad. Deze kunnen verklaard worden door het feit dat het voorzitterschap de agenda van de Raadszittingen bepaalt. Met andere woorden, indien het voorzitterschap weinig belang hecht aan een bepaald dossier, dan is de kans klein dat het op de agenda geplaatst en behandeld wordt. De Commissie wenst uiteraard te weten wat de preferenties van de voorzitter zijn omdat het geen energie wenst te steken in dossiers die toch niet aan de orde zullen komen. De Commissie kan indien nodig ook de voorzitter van de Raad aanzetten om bepaalde dossiers als prioriteiten te behandelen.

2. Het voorzitterschap van de Raad

Als een voorzitter eenmaal een dossier als prioriteit bestempeld heeft, wordt er ook voluit gegaan om het op een succesvolle manier af te ronden. Zijn prestige staat dan op het spel. Zo had België de verpakkingsrichtlijn tijdens zijn voorzitterschap in de tweede helft van 1993 bovenaan de politieke agenda gezet. België trad zeer actief op met als doel onder het eigen voorzitterschap grote vooruitgang te boeken, in de eerste plaats onder de vorm van een goedkeuring van een Gemeenschappelijk Standpunt. (Een volledige afronding van het dossier behoorde niet tot de mogelijkheden omdat nog een tweede lezing van het EP aan de orde was.) België vreesde immers dat de volgende voorzitters niet veel moeite zouden doen. Griekenland was immers een traditioneel zwakke voorzitter en Duitsland was niet opgezet met het voorstel van de Commissie. De contacten tussen de lidstaten intensifieerden zeer sterk gedurende de tweede helft van 1993 omdat het Belgisch voorzitterschap te kennen had gegeven dat het voor het einde van zijn voorzitterschap tot een Gemeenschappelijk Standpunt wenste te komen. Porter spreekt zelfs over twee bijeenkomsten per week. België slaagde erin om een politiek akkoord af te dwingen in december 1993³⁷. De formele bekrachtiging onder de vorm van het Gemeenschappelijk Standpunt volgde in het voorjaar van 1994.

Het gedrag van de voorzitter wordt ook bepaald door zijn of haar institutionele petje. Als voorzitter moet tijdens de beraadslagingen binnen de Raad, zowel op werkgroep- op COREPER- en op ministerieel niveau, een dubbele rol gespeeld worden, nl. verdediger van het nationaal belang, i.e. zoveel mogelijk nationale eisen uit de brand slepen, en leider van de onderhandelingen, i.e. een oplossing bereiken door een compromis te sluiten. De voorzitter van de Raad leidt bovendien ook de onderhandelingen wanneer het Bemiddelingscomité moet bijeengeroepen worden. In zo'n geval wordt het gedrag nog meer bepaald door de institutionele rol. In het geval van de verpakkingsrichtlijn betekende dit dat Duitsland als voorzitter een standpunt tegengesteld aan het Duitse moest verdedigen. Duitsland was namelijk tegen de richtlijn, maar als voorzitter moest het in het Bemiddelingscomité de onderhandelingen met het EP tot een goed einde brengen en dus compromissen zoeken in plaats van voorstellen afkeuren. Hayes-Renshaw en Wallace verwoordden deze institutionele *constraint* als volgt: '(...) *the Council presidency is under pressure to look for an agreement and to manage business in such a way as to foster agreement. This task is always in ten-*

37 PORTER, M., 1995, o.c., p. 30.

sion with the fact that the presidency suffers from a structural bias in favour of its own government's position' ³⁸.

Een deel van de oplossing ligt er in dat de hoogste vertegenwoordiger in rang het voorzitterschap waarneemt en dat de tweede hoogste in rang de lidstaat vertegenwoordigt.

De voorzitter mag dan wel het middelpunt van de intergouvernementele contacten zijn, zeer opvallend waren ook de onderlinge contacten tussen de andere lidstaten. Het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid maakte het mogelijk om door middel van een blokkerende minderheid de goedkeuring van de richtlijn op te schorten of op z'n minst uit te stellen. Frequente contacten tussen de lidstaten die tegen de richtlijn gekant waren om een blokkerende minderheid te vormen, waren dan ook het gevolg. Er waren voldoende gelegenheden om dergelijke zaken te bespreken: de wekelijkse COREPER I en II vergaderingen en de werkgroepvergaderingen waarop de verpakkingsrichtlijn of andere dossiers besproken werden, en ook de bilaterale informele contacten buiten de Raadsvergaderingen. Het gaat dan trouwens niet alleen om contacten tussen de lidstaten, maar ook om contacten tussen de lidstaten en de Commissie die op elk Raadsniveau vertegenwoordigd is. Zowel Raad als Commissie hebben administratieve diensten die de onderlinge relaties moeten vergemakkelijken. Lidstaten doen er bovendien goed aan de positie van de Commissie in het oog te houden. Het komt de Commissie immers toe om op eender welk moment het wetgevend proces stil te leggen door een voorstel in te trekken.

3. De medebeslissingsprocedure

De veelvuldige informele contacten tussen de leden van de Raad en van het EP, en in het bijzonder van de leden van de Milieucommissie, kunnen begrepen worden tegen de achtergrond van de institutionele rol die het EP heeft kunnen spelen dankzij de medebeslissingsprocedure ³⁹. De snelheid waarmee het besluitvormingsproces afgerond kon worden, was afhankelijk van de houding van het EP. De parlementaire amendementen van de eerste lezing die niet in het Gemeenschappelijk Standpunt weerhouden waren en waartegenover ook de Commissie niet positief stond, werden door het voltallige EP in tweede lezing niet opnieuw goedgekeurd. Op dat moment zag het er immers naar uit dat, als het EP de ideeën van de Commissie volgde, de Raad de richtlijn snel met gekwalificeerde meerderheid had kunnen goedkeuren. Veelvuldige informele contacten tussen de commissie Milieu van het EP enerzijds en de kabinetten van de Commissie en de regeringen van de lidstaten anderzijds waren echter noodzakelijk voor het EP om van twee zaken op de hoogte te zijn: welke amendementen zou de Commissie van een positief advies voorzien en zouden er in de Raad voldoende stemmen voor een gekwalificeerde meerderheid gevonden worden voor een bekrachtiging van het Gemeenschappelijk Standpunt? Indien inderdaad voldoende landen het Gemeenschappelijk Standpunt bleven steunen, kon het EP de proce-

³⁸ HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H., *The Council of Ministers*, London, Macmillan, 1997.

³⁹ Buiten de informele dossiergebonden contacten zijn er ook de maandelijkse 'trialogen' tussen de voorzitters van de Commissie, de Raad en het EP, voorbereid door vertegenwoordigers van de respectieve Secretariaten-Generaal. Deze dienen in de eerste plaats om de voordelen en de gebreken van de besluitvormingsprocedures te bespreken maar ze bieden ook een forum om over concrete dossiers van gedachten te wisselen.

deure versnellen door geen extra amendementen aan te nemen. Tenminste, indien het EP een snelle goedkeuring prefereerde. Daar was inderdaad een meerderheid voor te vinden in het voltallige EP, maar niet in de Milieucommissie. De Milieucommissie had immers meer amendementen ingediend dan er door de plenaire vergadering werden goedgekeurd. Ook de Milieucommissie die vanuit haar institutionele rol meer milieubekommernissen wilde incorporeren, was immers op de hoogte van de situatie in de Raad en meer bepaald van het feit dat er maar een nipte gekwalificeerde meerderheid voorhanden was. Door ook amendementen voor te stellen die een negatief advies zouden krijgen van de Commissie heeft de Milieucommissie getracht de bemiddelingsprocedure op te starten. Daar zouden dan eventueel nog meer milieumendementen uit de brand kunnen gesleept worden. De bijeenroeping van een Bemiddelingscomité kan bepaalde drukingsgroeperingen dus nog een extra kans geven. Maar blijkbaar zijn de industriële lobby's erin geslaagd om de plenaire vergadering van een snelle afwikkeling te overtuigen en dus van het feit om enkel die amendementen goed te keuren waartegenover de Commissie positief stond. De fractieleiders waren er op basis van contacten met de Commissie en van informatie van de drukingsgroeperingen ook zeker van welke amendementen de Commissie van een positief advies zou doen vergezellen⁴⁰. Alleen die amendementen werden door de plenaire vergadering aangenomen. De Commissie verleende bovendien haar medewerking door ook haar preferenties aan te passen. Ook voor de Commissie was een snelle en succesvolle goedkeuring van de richtlijn zeer belangrijk.

De Commissie trachtte nog om een andere reden de bijeenkomst van een Bemiddelingscomité overbodig te maken. De tussenkomst van het Bemiddelingscomité betekent een aanzienlijk minder gunstige positie voor de Commissie en een de facto verschuiving van invloed naar de Raad en, relatief bekeken, vooral naar het EP. In het Bemiddelingscomité moeten Raad en EP samen tot een gemeenschappelijke tekst komen, waarbij het de rol is van de Commissie om de beide partijen te verzoenen. Dit laat veel minder plaats voor de Commissie om de eigen ideeën alsnog door te drukken. Temeer daar de bijeenroeping van een Bemiddelingscomité juist betekent dat het EP en de Raad op basis van de vorige voorstellen van de Commissie niet tot een overeenkomst zijn kunnen komen. De manier om de Gemeenschappelijke Ontwerptekst te bereiken is bovendien niet langer onderhevig aan de regel dat de Raad amendementen die de Commissie niet heeft aangenomen enkel met unanimité kan aannemen, hoewel de gewoonte gegroeid is dat de Raadsvertegenwoordiging naar een consensus onder de lidstaten zoekt⁴¹. Deze gewoonte relatieveert de stijging van de invloed van het EP maar blijft een groot invloedsverlies voor de Commissie betekenen.

Op het eerste gezicht had dit alles een snelle afwikkeling mogelijk kunnen maken. Maar dat was buiten België en Luxemburg gerekend. Beide landen waren tijdens de Europese besprekingen tot een nationaal akkoord gekomen dat een ecotaks zou invoeren. De plenaire vergadering van het EP had echter een amendement dat nationale ecotaksen niet toelaat, goedgekeurd. Noch de Commissie noch de fracties in het EP hadden voorzien dat dit in beide landen problemen

40 In inhoudelijke termen was ook de keuze van het EP voor artikel 100 A als juridische basis tekenend voor de institutionele *constraints*. Het EP opteerde immers voor de institutionele mogelijkheden van artikel 100 A, zoals een tweede lezing en later een veto-recht, boven de ideologische keuze voor het groene artikel 130 R.

41 HAYES-RENSHOW, F., WALLACE, H., 1997, *o.c.* p. 146.

zou kunnen geven. Omdat o.a. België zijn ecotaks niet op de helling wilde zetten, voegde het zich evenwel bij de tegenstemmers. De hardnekkigheid van België had trouwens ook een institutionele oorzaak. De ecotaks was immers onderdeel van het moeizaam bereikte Sint-Michielsakkoord. België kon omwille van de interne situatie geen andere houding aannemen. De tegenstemmen bereikten toen wel een blokkerende minderheid. Omdat onderhandelingen geen uitweg brachten, werd het desbetreffende amendement verworpen en de bemiddelingsprocedure opgestart. Daarnaast werd ook het amendement verworpen dat betrekking had op de comitologieprocedure.

Tijdens de bijeenkomsten van het Bemiddelingscomité was opnieuw de institutionele rol van de hoofdrolspelers van belang. Dat gold zowel voor de voorzitter van de Raad als voor de voorzitter van de Milieucommissie. De moeilijke positie van voorzitter Duitsland werd boven reeds behandeld. Bovendien heeft het geen zin dat de voorzitter, uit naam van de 15 Raadsleden, standpunten zou gaan verdedigen die nooit door de plenaire vergadering van het EP zouden geraken. Van de vertegenwoordiger van het EP, de voorzitter van de Milieucommissie, kunnen zij onvoldoende informatie verkrijgen om zicht te hebben op het stemgedrag van het voltallige EP. Het niet geven van die informatie kan immers door de voorzitter van de Milieucommissie in zijn voordeel gebruikt worden tijdens de onderhandelingen, door bijvoorbeeld te dreigen dat een bepaald amendement nooit een voldoende meerderheid zou vinden in de plenaire vergadering van het EP. Om dit te voorkomen, is het noodzakelijk voor de Raad om ook contacten te hebben met andere geledingen van het EP, in de eerste plaats met het secretariaat en met de belangrijkste politieke fracties. *'The members of the two institutions are increasingly obliged to be sensitive to the currents of opinion shaping the position of their legislative partner'*⁴².

Maar ook voor de voorzitter van de Milieucommissie was het cruciaal om in permanent contact te staan met de grootste fracties. Hij moest immers een tekst bereiken die ook door de plenaire vergadering goedgekeurd kon worden. Hij moest zo in het Bemiddelingscomité niet de beleidspreferenties van de Milieucommissie verdedigen, maar die van het voltallige EP, of op zijn minst van een meerderheid ervan. Uiteindelijk werd onder de vorm van een Gemeenschappelijke Ontwerptekst een compromis bereikt waarbij België in afwachting van Europese regelgeving zijn ecotaks mocht behouden.

III. Besluit

De bovenstaande interpretatieve analyse wees op de werking van institutionele factoren, zowel met betrekking tot de deelname van actoren aan het besluitvormingsproces, als tot het gedrag en de strategieën die de actoren ten toon spreiden en tot het chronologische verloop van het besluitvormingsproces. De deelname van de instellingen aan het besluitvormingsproces werd beïnvloed door de rol die deze instellingen op zich moeten nemen binnen de verdragsrechtelijke en reglementaire bepalingen. Ook de interne structurele kenmerken van de instellingen en de administratieve gewoonten speelden een rol. De betrokkenheid van de drukingsgroeperingen werd eveneens ingegeven door de mogelijkheid die hun hiertoe door de Europese instellingen geboden werd, zowel op een pas-

⁴² HAYES-RENSHOW, F., WALLACE, H., 1997, o.c. p. 197.

sieve manier - door het loutere bestaan van de instellingen en door verdragsbepalingen - als door het actieve optreden van instellingen zoals de Commissie. Zowel voor drukkingsgroeperingen als voor besluitvormers geldt dat hun strategieën vorm krijgen door de institutionele context waarbinnen zij moeten opereren. De voornaamste instituties zijn de verschillende aspecten van de besluitvormingsprocedure. Verder werden ook mogelijkheden geboden en beperkingen opgelegd door de interne structurele kenmerken van de drukkingsgroeperingen. Ook de kenmerken van de dossiers in kwestie op het stuk van *spill over* en technisch gehalte speelden een rol. Tenslotte waren ook de concrete contacten van de participerende actoren ingegeven door de institutionele rollen die zij moeten spelen. Het was ook opvallend hoe zowel drukkingsgroeperingen als besluitvormers tijdens het ganse besluitvormingsproces anticipeerden op de fasen die zich aandien omwille van de institutionalisering van de procedures.

Summary: The Impact of Soft and Hard Institutions in European Policy-Making: The Case of the Packaging Directive (94/62/EC)

This article argues that both hard and soft institutions shape the strategies and - to a lesser extent - the preferences of political actors in the European Union. First of all, it discusses the institutional perspective in political science and presents an institutional model of decision-making. Secondly the institutional argument is illustrated by a detailed account of the decision-making process with respect to the Packaging Directive. An analysis of the actor configuration, the interactions between the involved actors and an overview of the decision-making process itself, all show to what extent actor's strategies and preferences are constrained and empowered by the European institutional context.