

# Big Brother Watching?

## Toezicht van de Europese Commissie op de implementatie van EU-richtlijnen in de lidstaten

Bernard Steunenbergh

---

### SAMENVATTING VAN

Steunenbergh, B. (2010). Is Big Brother Watching? Commission Oversight on the National Implementation of EU Directives, *European Union Politics*, 11 (3), 359-380.

---

Hoe gaat de Europese Commissie om met het toezicht op de uitvoering van Europese richtlijnen? Wanneer grijpt de Commissie in als de nationale uitvoering afwijkt van het beleid zoals dat in een richtlijn is neergelegd, en wanneer niet? En wat zijn de redenen daarvoor? In de bijdrage 'Is Big Brother Watching? Commission Oversight on the National Implementation of EU Directives' wordt op die vragen ingegaan. Om de wisselwerking te analyseren tussen de Commissie en de nationale beleidsactoren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het Europese beleid, werd een speltheoretisch model ontwikkeld. In dat model spelen ook het Europese Hof van Justitie en de andere lidstaten een rol, aangezien deze actoren belangrijk zijn voor de uiteindelijke handhaving van het beleid. De analyse laat zien dat de Commissie op zeer verschillende manieren met haar toezichthoudende taak kan omgaan. Dit kan variëren van het actief afdwingen van het Europese beleid tot het

passief toestaan van afwijkende uitvoeringspraktijken.

Een belangrijk uitgangspunt van de analyse is dat Commissieambtenaren, evenals hun nationale collega's in beleidsministeries, voorkeuren kunnen hebben ten aanzien van het beleid en de uitvoering ervan. De Commissie wordt dus opgevat als een politieke actor. Met dit uitgangspunt wordt afstand genomen van een gedachte, die vaak binnen het recht wordt aangetroffen, dat de Commissie als 'neutrale bewaker' van Europees recht optreedt. Hoewel dit om normatieve redenen een aantrekkelijk uitgangspunt kan zijn, levert het weinig inzicht in de wijze waarop de Commissie daadwerkelijk optreedt en keuzes moet maken. In de eerste plaats is bekend dat de Commissie prioriteiten moet stellen ten aanzien van het onderzoeken van mogelijke nationale beleidsafwijkingen of inbreuken op Europees recht. Het officiële beleid van de Commissie, dat ook met de

lidstaten is afgestemd, is erop gericht om vooral inbreuken aan te pakken die de Europese rechtsorde kunnen ondermijnen. In de tweede plaats laat recent empirisch onderzoek ten aanzien van het Europese sociale beleid zien dat nationale beleidsafwijkingen vaak niet door de Commissie worden aangepakt.

Het speltheoretische model in het artikel gaat ervan uit dat de Commissie bij het uitoefenen van het toezicht als sluiswachter optreedt. Commissieambtenaren nemen een beslissing om al dan niet 'hun sluis te openen' en daarmee een begin te maken met het optreden tegen een lidstaat. Deze beslissing is onderdeel van een bredere, strategische context waarin nationale beleidsactoren op hun beurt ervoor kunnen kiezen om van het Europese beleid, zoals dat in een richtlijn is neergelegd, af te wijken. Een reden om dit te doen is dat sommige aspecten van een richtlijn minder goed passen bij de binnenlandse visie op het beleid. Daarnaast zijn er handhavende spelers in het geding. Zodra zij aan zet zijn, kunnen deze spelers een gezaghebbende interpretatie van het beleid geven en een lidstaat dwingen die te volgen. De besluitvorming door de Commissie is een onderdeel van deze keten, waarbij de Commissie de keuzes van nationale beleidsactoren beïnvloedt door te dreigen een zaak aan de handhavende spelers voor te leggen.

Wat de handhaving betreft, wordt ingegaan op twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is het gebruik van het traditionele instrument van de inbreukprocedure. Daarbij wordt door het Europese

Hof een beslissing genomen ten aanzien van de juiste interpretatie van het Europees beleid. De tweede mogelijkheid heeft betrekking op het 'zachtere' instrument van *'naming and shaming'*. In dat geval stelt de Commissie een afwijkende uitvoeringspraktijk van een lidstaat aan de kaak en rekent zij daarbij op de steun van de andere lidstaten in het ombuigen van dat beleid. Met beide opties kan de Commissie de druk op een lidstaat opvoeren met het doel de nationale beleidsuitvoering meer in lijn te krijgen met het Europese beleid.

Op basis van de analyse blijkt dat er drie verschillende situaties kunnen bestaan die het toezicht van de Commissie typeren.

De eerste situatie is die van de 'bewaker van het verdrag', waarbij de nationale beleidsactoren te maken hebben met een Commissie met een afwijkende beleidsvisie. Bovendien wordt de visie van de Commissie gesteund door de actoren die een rol spelen bij de verdere handhaving van het Europese beleid (dat wil zeggen, het Hof van Justitie of een ruime meerderheid van de andere lidstaten). Het is dan voor de nationale beleidsactoren niet mogelijk om bij de uitvoering af te wijken van het Europese beleid.

De tweede situatie is die van de 'binnenlandse patstelling' waarbij vooral de binnenlandse verhoudingen de uitvoering bepalen. Omdat de nationale beleidsactoren het oneens zijn over mogelijke wijzigingen in de uitvoering van het Europese beleid, volgen zij het Europese model. Omdat van afwijkingen geen sprake is, heeft de Commissie in deze situatie een passieve rol.

De derde situatie is die van de 'stille getuige'. In dat geval hebben de Commissie en de nationale beleidsactoren min of meer parallelle beleidsvoorkeuren, waarbij zij beide een beleidsverandering prefereren in dezelfde richting. Zodra de nationale beleidsactoren tot een afwijkende uitvoering besluiten, wordt die praktijk door de Commissie gedoogd. De Commissie opent haar 'sluis' nu niet, zodat er geen procedure bij het Hof wordt gestart of een proces van *'naming and shaming'* wordt ingezet. De Commissie grijpt nu niet in, omdat de Commissie de afwijking prefereert.

In de analyse is ook rekening gehouden met transactiekosten. Dat zijn kosten die te maken hebben met de inzet van hulpbronnen zoals tijd en geld bij het houden van toezicht. Het blijkt dat transactiekosten vooral een dempend effect hebben op het toezicht: naarmate die kosten toenemen zal de Commissie steeds min-

der zaken aanpakken. De kosten van het initiëren van zaken tegen lidstaten wegen niet meer op tegen de baten van nationale veranderingen in de beleidsuitvoering die meer conform de wensen van de Commissie zijn. Het mag duidelijk zijn dat daarmee de mogelijkheden toenemen van afwijkende, nationale uitvoeringspraktijken.

Duidelijk is dat de Commissie op selectieve wijze omgaat met afwijkende nationale uitvoeringspraktijken. De Commissie zal soms dreigen in te grijpen, zoals in de situatie van de 'bewaker van het verdrag', terwijl er op andere momenten sprake is van een afwachtende houding. *'Big Brother is Watching'*, maar dit wordt alleen duidelijk wanneer er (1) sprake is van duidelijke belangenverschillen tussen de Commissie en de nationale beleidsuitvoerders en (2) wanneer de Commissie voldoende steun krijgt bij het uitoefenen van toezicht door het Hof of de andere lidstaten.