

Implementatie van Europese wetgeving in nationale systemen. De Belgische casus bekeken door een multi-level governance bril

Peter Bursens

post-doctoraal onderzoeker van het FWO aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, van de Universiteit Antwerpen

Sarah Helsen

wetenschappelijk medewerkster aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, van de Universiteit Antwerpen

I. Inleiding

Multi-Level Governance (MLG) is een complex concept dat vele inhoudelijke aspecten in zich draagt. Maar misschien is het belangrijkste aspect van MLG wel de terminologische verwarring die rond het begrip heerst. Het concept duikt – soms in zijn geheel, soms in één van zijn onderdelen – op in analyses van zowat alle politieke en institutionele studieobjecten, gaande van lokale besturen¹ over nationale politieke systemen² en de Europese Unie³ tot het internationale toneel⁴. Met enige zin voor tautologie zou men kunnen stellen dat ook en vooral studies die de verbanden tussen meerdere van de vernoemde objecten bestuderen, vaak gebruik maken van het MLG-concept⁵. Deze wijde verspreiding en aanvaarding nopen gebruikers van het concept telkens opnieuw tot een kadering en een definiëring. In deze bijdrage over de omzetting van Europese richtlijnen in België is deze nood niet minder groot. Daarom wordt eerst ingegaan op de specifieke betekenis en het nut van het MLG-concept voor de hier behandelde problematiek.

¹ BOUCKAERT, G., 'Proliferatie van lokale besturen: beleids- en beheersimplicaties', *Res Publica*, vol. 39, 1997 (1), p. 109-123; DOWDING, K., Public Choice and Local Governance, in KING, D., STOKER, G. (Ed.), *Rethinking Local Democracy*, London: Macmillan, 1996.

² JOHN, P., COLE, A., Models of Local Decision-Making Networks in Britain and France, *Policy and Politics*, vol. 33, 1995 (4), p. 303-312.

³ JACHTENFUCHS, M., Conceptualizing European Governance, pp 39-50, in JORGENSEN, K.E. (Ed.), *Reflective Approaches to European Governance*, London: Macmillan, 1997; KOHLER-KOCH, B., KNODT, M., Multi-Level Governance: The Joy of Theorizing and the Anguish of Empirical Research, *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Bern, 1997; MARKS, G., HOOGHE, L., BLANK, K., European Integration from the 1980's: State-centric versus Multi-level Governance, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, 1996 (3), p. 341-378.

⁴ ROSENAU, J.N., CZIEMPEL, E.O. (Ed.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge UP, 1992.

⁵ KEATING, M., Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe, *Publius*, vol. 29, 1999 (1), p. 71-86.; KERREMANS, B., Bon Courage to the Third level? Multi-Level Governance and the Belgian Subnational Involvement in the Council and the IGC from a Comparative Perspective, *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Bern, 1997.

Hierbij zal vooral geargumenteed worden dat het concept nood heeft aan een bredere theoretische omkadering, zoals het Nieuw-Institutionalisme. In tweede instantie zal aandacht besteed worden aan de problematiek van de omzetting van Europese richtlijnen in het Belgische MLG-systeem. De kern van deze bijdrage zal tenslotte pogen een antwoord te geven op de vraag of de institutionele kenmerken van het Belgische MLG-systeem een impact hebben op het lukken of het falen van de omzettingsprocedures. Hierbij is het niet de bedoeling een sluitende verklaring te presenteren voor de complexe implementatieproblematiek, maar wel om de bruikbaarheid van *Multi-level Governance* (in combinatie met Nieuw-Institutionalisme) te toetsen.

II. Multi-Level Governance als referentiekader

A. Een tweeledig concept

MLG wordt dus in vele contexten gebruikt (en misbruikt). Een van de niches in het politicologische onderzoek waarin het zonder twijfel een centrale plaats heeft veroverd, is het onderzoek over de Europese Unie en meer bepaald over de Europese besluitvorming. We vertrekken vanuit die Europese literatuur om vooraf een aantal zaken over MLG duidelijk te stellen.

Ten eerste moet het tweeledige karakter van het concept in de verf gezet worden. Het lijkt misschien open deuren intrappen maar het is voor het vervolg van het betoog essentieel om op te merken dat MLG bestaat uit het aspect 'meerlagigheid' (*multi-level*) en het aspect 'wijze van beleids- en besluitvorming' (*governance*). Kohler-Koch en Knodt spreken in dit verband van *levels of government* en *systems of governance*⁶. *Levels of government* legt de nadruk op de verschillende overheidsniveaus die een *Multi-level Governance* systeem heeft en op de dynamische verdeling van bevoegdheden en macht tussen de niveaus. *Systems of governance* kijkt daarnaast meer specifiek naar de manier waarop er binnen en tussen die niveaus bestuurd wordt, of anders gezegd naar de manier waarop aan *governance* gedaan wordt, een beleid gevoerd wordt.

Laten we eerst het begrip *governance* verduidelijken. Zeer algemeen duidt *governance* op een bepaalde, sommigen zeggen nieuwe, manier van besturen. '(...) a *new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed*'⁷. Daarover is de literatuur het eens. Maar over wat die nieuwe manier dan juist inhoudt, zijn vele auteurs het vaak oneens met elkaar. Toch kunnen bijvoorbeeld uit de literatuur over het Europese governance systeem vijf componenten worden onderscheiden die vrijwel altijd terugkeren: het gaat om (1) netwerken, (2) de verhouding tussen private en publieke actoren, (3) de probleemoplossende capaciteit, (4) de functionele reikwijdte en (5) het regulerende karakter.

⁶ KOHLER-KOCH, B., KNODT, M., o.c., 1997.

⁷ RHODES, R.A.W., *The New Governance: Governing without Government*, *Political Studies*, vol. 44, 1996 (4), p. 652-667.

(1) De netwerkgedachte staat tegenover een politiek systeem waarin bestuurd wordt door middel van een verticaal, hiërarchisch en gecentraliseerd apparaat. In het Europese *governance* systeem worden bindende beslissingen op een collectieve manier genomen. Dit gebeurt niet eenzijdig door de top van een hiërarchisch politiek systeem maar door bemiddeling en onderhandeling tussen verschillende soorten van actoren. Voor een dergelijke structuur wordt vaak het beeld van het netwerk gebruikt.

(2) Nauw verbonden met het netwerkdenken is de vervaging van de scheidingslijn tussen private en publieke actoren. Zeer opvallend aan het Europese *governance* systeem is de openheid ten aanzien van belangengroepen waardoor een zeer grote betrokkenheid van die belangengroepen bij de besluit- en beleidsvorming gecreëerd wordt. Zowel nationale als Europees overkoepelende belangengroepen wordt de kans geboden om de publieke besluitvormers te benaderen en het beleid te beïnvloeden. Daarnaast zijn private actoren veelvuldig vertegenwoordigd in adviesorganen die door verschillende instellingen in het leven werden geroepen.

(3) De deelname van actoren, of ze nu tot de private of tot de publieke sfeer behoren, wordt in het Europese *governance* systeem vaak niet zozeer verantwoord door hun formele plaats dan wel door hun capaciteit om een substantiële bijdrage te leveren tot de oplossing van een bepaald beleidsprobleem. De *problem solving capacity* van politieke actoren primeert op hun juridische positie. Belangengroepen worden bijvoorbeeld zeer nauw betrokken bij bepaalde beleidssectoren omdat zij de enige zijn die over de noodzakelijke informatie beschikken die het mogelijk maakt een efficiënt beleid te voeren.

(4) Ten vierde verwijst het EU-*governance* concept naar de functionele reikwijdte. *Governance* wordt gevoerd binnen een bepaalde beleidssector en door een specifieke groep van actoren. In een andere beleidssector kan dan weer een afwijkende bestuursvorm gebezigd worden met andere actoren. *Governance* in de Europese Unie kan bovendien verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de sector, zodat eerder kan gesproken worden van *a patchwork of regulatory styles*⁸.

(5) De belangrijkste functie van het Europese *governance* systeem is het reguleren van het economische, sociale en politieke leven. Dit staat in contrast met de hoofdzakelijk (re)distributieve functie van de nationale *governance*-systemen van de traditionele staat.

Het Europese *multi-level* aspect stelt dat de staat niet langer de enige actor is in de besluitvorming. De bevoegdheden om beslissingen te nemen zijn verdeeld over meer actoren op verschillende niveaus. Dit betekent dat de staten een deel van hun bevoegdheden en soevereiniteit verliezen. De verschillende politieke arena's van de lidstaten zijn onderling met elkaar verbonden. Subnationale politieke actoren zijn niet exclusief verbonden aan de eigen staat, ze kunnen zowel nationaal als

⁸ HERITIER, A., The Accomodation of Diversity in European Policy-Making and its Outcomes : Regulatory Policy as a Patchwork, *Journal of European Public Policy*, vol. 3, 1996 (2), p. 149-167.

internationaal opereren en verbanden aangaan. Het betekent dat de Europese instituties die door de staten gecontroleerd worden bevoegdheden delen met de lidstaten, dat individuele nationale regeringen niet langer al hun eigen preferenties kunnen verwezenlijken omdat er collectieve beslissingen moeten genomen worden en dat subnationale belangen rechtstreeks op het Europese niveau kunnen mobiliseren en opereren⁹.

Zowel het *governance* concept (met uitzondering van de regulerende eigenschap) als het *multilevel* aspect zijn niet alleen van toepassing op het Europese bestuursstelsel. De connotaties van het *governance*-begrip en het concept van de meerlagigheid zijn uitingen van een 'moderne bestuursvorm' en in die hoedanigheid kunnen zij ook – in meerdere of mindere mate – op gaan voor meer bestuursstelsels dan het Europese. Kortom, het MLG-concept duidt op een politiek stelsel dat bestaat uit meerdere in elkaar grijpende bestuursniveaus en dat bestuurd wordt door middel van niet-hiërarchische netwerken waarbij de grens tussen private en publieke actoren vervaagt.

B. Analytische waarde van het MLG-concept

Ten tweede blijkt uit de literatuur een discussie over de gebruikswaarde van het MLG-concept. Sommigen beweren dat MLG een grote analytische kracht heeft die op zijn minst toelaat om op een gedetailleerde manier de gang van zaken binnen de Europese Unie te beschrijven. Soms gaan zij zover te beweren dat MLG ook een verklarend model is voor Europese besluitvorming. Anderen verwerpen dan weer de beschrijvende en verklarende aspiraties van MLG. Gematigde critici tenslotte waarschuwen voor een te hoge inschatting van MLG. Zij zien een conceptualisering mogelijk door middel van het *Multi-level Governance* concept, maar geen gedetailleerde beschrijving, laat staan het uitwerken van een verklarend model. Deze paper sluit zich aan bij de laatst genoemde groep. Wij stellen ons daarbij kritischer op dan Pierson – *'Yet these terms are used more to describe the current state of affairs than to explain it'*¹⁰ – maar delen zijn kritiek op het gebruik van MLG als verklarend model. Ook Jachtenfuchs brengt het *Multi-level Governance* denken terug tot de ware properties. *'Obviously, a concept is not yet a theory (...) Speaking of the EU as a dynamic multilevel system is still a more conceptual approach, a particular way of looking at reality rather than a developed analytical model'*¹¹. Kortom: *'It is realistic in incorporating actors from different levels in the policy-making process, but it offers no prediction about how change comes about. It is little more than a description of a decision-making system (...)'*¹².

⁹ MARKS, G., HOOGHE, L., BLANK, K., o.c., 1996, p 356.

¹⁰ PIERSON, P., *The Path to European Integration: a Historical Institutional Analysis*, *Comparative Political Studies*, vol. 29, 1996 (2), p. 125.

¹¹ JACHTENFUCHS, M., *Democracy and Governance in the European Union*, *European Integration Online Papers*, vol. 1, 1997 (2), p2 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm>).

¹² ASPINWALL, M., SCHNEIDER, G., *Same Menu, Different Tables. The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration*, *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Mannheim, 1999, p 4.

MLG is dus een bril om naar de werkelijkheid te kijken. Wat men juist ziet, blijft in grote mate afhankelijk van het object dat men bekijkt. Men heeft, wegens de bril, wel oog voor bepaalde aspecten van het object. Meer concreet betekent dit dat met een MLG bril op een politiek systeem ontleed wordt voor wat betreft het meerlagige karakter én voor wat betreft de manier van besluitvorming. Dit impliceert dat MLG een grote flexibiliteit aan de dag legt en dus kan aangewend worden om heel veel – zoniet alle – politieke systemen op een systematische manier voor te stellen, te conceptualiseren, maar ook niet meer dan dat. Beyers citeert in dit verband terecht Scharpf¹³ die MLG een referentiekader noemt dat voorkennis organiseert over wat te verwachten valt en een paar essentiële vragen stelt waardoor het een aantal handvaten voor empirisch onderzoek aanreikt. Met andere woorden, niet alleen de Europese Unie, maar ook België kan perfect empirisch door de MLG bril bekeken worden en daardoor heel wat aanschouwelijker voorgesteld worden. Dat hoeft evenwel niet te betekenen dat in de Europese en in de Belgische context identiek dezelfde zaken moeten waargenomen worden; het betekent enkel dat beide politieke systemen worden geconceptualiseerd in functie van hun meerlagigheid en in functie van *governance*-aandachtspunten zoals de betrokkenheid van private actoren. Het zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn dat in het Belgische politieke systeem private actoren op een andere manier of op een ander tijdstip publieke actoren vervoegen tijdens het besluitvormingsproces, dan in het Europese.

III. Het Nieuw-Institutionalisme als noodzakelijk theoretisch complement

Om evenwel bepaalde situaties of fenomenen binnen de EU of binnen België te verklaren, is meer nodig dan alleen maar een concept zoals MLG. Verklaring is noodzakelijkerwijs in een theorie ingebed. Een theoretische omkadering die mooi aansluit bij het MLG concept is het (Historisch) Nieuw-Institutionalisme (NI). Deze theoretische benadering is gevoelig voor zowel 'harde' als 'zachte' instituties en incorporeert daardoor respectievelijk zowel het *multi-level* als het *governance-aspect* – hoewel de scheiding niet zo strikt te interpreteren is. Bondig samengevat stelt het Historisch Nieuw-Institutionalisme dat 'harde' en 'zachte' instituties een impact hebben op de manier waarop het beleid gevoerd wordt en op de beleidsoutput. Meer concreet kunnen instituties zowel een *constraining* als een *empowering* effect hebben op het gedrag en de strategieën van actoren in hun streven naar bepaalde beleidsuitkomsten¹⁴. 'Harde' en 'zachte' instituties kunnen met andere woorden

¹³ SCHARPF, F.W., *Games Real Actors Play. Actor-oriented Institutionalism in Policy Research*, Boulder : Westview Press, 1997.

¹⁴ Voor een uitgebreide inleiding op de varianten van het Nieuw-Institutionalisme, zie ASPINWALL, M., SCHNEIDER, G., o.c., 1999; BURSENS, P., *De impact van instituties op beleidsvorming. Een institutionele kijk op de besluitvorming in de communautaire pijler van de Europese Unie*, Antwerpen : Universiteit Antwerpen (UIA) Doctoraatsthesis, 1999. Het Historisch Nieuw-Institutionalisme werd geïntroduceerd door March en Olsen, zie MARCH, J., OLSEN, J.P., *The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life*, *American Political Science Review*, vol. 78, 1984 (2) en MARCH, J., OLSEN, J.P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York : Free Press, 1989. Het werd theoretisch verder uitgewerkt in KRASNER, S., *Sovereignty : an Institutional Perspective*, *Comparative Political Studies*, vol. 21, 1988 (1) en in STEINMO, S., THELEN, L., & LONGSTRETH, F., *Structuring Politics*, Cambridge, Cambridge UP, 1993.

in de weg staan, maar ze kunnen ook faciliterend werken. Onder 'harde' instituties worden categorieën gerekend zoals structuren, regels, procedures en instellingen; 'zachte' instituties verwijzen naar onder meer politieke cultuur, administratieve geplogenheden, tradities en omgangsvormen. Deze brede definities van instituties leggen duidelijk de link met de twee MLG-aspecten. 'Harde' of formele kenmerken van de meerlagigheid en van de beleidsmodus zoals de bevoegdheidsverdelingen tussen verschillende bestuursniveaus, de interactie tussen de actoren van die niveaus tijdens de besluitvorming en de gebruikte juridische instrumenten kunnen de beleidsuitkomst in deze of gene richting sturen. Daarnaast spelen ook meer 'zachte' of informele kenmerken van het *governance* systeem een rol bij het bepalen van beleidsuitkomsten. Voorbeelden zijn de expertise van de betrokken actoren, de politieke verhouding tussen de verschillende actoren en de onderlinge communicatiestructuren. Verder in deze bijdrage zal duidelijk worden welke instituties en welke mechanismen concreet spelen ten aanzien van de omzetting van Europese richtlijnen in de Belgische MLG-context. De basishypothese van het Nieuw-Institutionalisme is dat instituties invloed hebben op beleidsuitkomsten. Deze hypothese kan derhalve getoetst worden voor heel wat verschillende soorten beleidsuitkomsten, waaronder de omzettingsteksten van Europese richtlijnen. Hier is het dus alvast belangrijk in te zien dat de incorporatie van het MLG-concept in de Nieuw-Institutionalistische theorie leidt tot de vraag hoe de combinatie van meerlagigheid met een eigen vorm van *governance* een invloed heeft op beleidsuitkomsten, en meer bepaald op het lukken of mislukken van de omzetting van Europese richtlijnen.

IV. De Belgische omzettingsproblematiek

Het Belgische Europeabeleid wordt gekenmerkt door een continue positieve ingesteldheid ten aanzien van het Europese integratieproces¹⁵. Toch slaagt België er niet in dit te vertalen in een even consequent naleven van de Europese verplichtingen. Vooral met betrekking tot de omzetting van richtlijnen hinkt België achterop¹⁶. Hoewel tijdens het voorbije jaar aanzienlijke stappen vooruit gezet werden, blijft het Belgische rapport ondermaats, zeker in het licht van de constante Europese geloofsbelijdenis. Het omzetten van Europese richtlijnen is nochtans essentieel voor de interne efficiëntie en de externe legitimiteit van de Europese Unie. Enerzijds kunnen ernstige concurrentievervalsingen optreden wanneer niet alle lidstaten bijvoorbeeld de interne marktregelgeving even nauwgezet omzetten. Anderzijds gaat het niet op om van de kandidaat lidstaten de omzetting van het volledige *acquis communautaire* te vereisen als niet eens de huidige lidstaten erin slagen alle regelgeving te implementeren. Ook de geloofwaardigheid van een lidstaat zelf staat ernstig op het spel indien het een slecht implementatierapport krijgt. Zo is het zeer moeilijk om tijdens het voorzitterschap andere landen te bewegen tot het aanvaarden van meer harmonisatie wanneer blijkt dat de

¹⁵ COOLSAET, R., Continuïteit en discontinuïteit in het Belgische Europa-beleid, *Res Publica*, vol. 40, 1998 (2), p. 179-191.

¹⁶ Een richtlijn is bindend voor alle lidstaten, maar laat aan de lidstaten toe zelf te beslissen over de vorm en de middelen om de vastgelegde doeleinden te bereiken.

voorzitter zelf niet alle geharmoniseerde wetgeving respecteert. Los van deze politieke argumenten is het natuurlijk ook gewoon een juridische verplichting om de Europese richtlijnen correct en op tijd in de nationale rechtsorde om te zetten.

De Europese Commissie heeft trouwens de taak om de implementatie van de lidstaten op te volgen en indien nodig inbreukprocedures tegen hardleerse lidstaten op te starten. De eigenlijke inbreukprocedures worden vooraf gegaan door informele besprekingen tussen de Commissie en de lidstaat in kwestie. Als deze onderhandelingen geen bevredigend resultaat opleveren voor de Commissie, kan zij een administratieve en later ook een juridische procedure opstarten. Dat gebeurt in eerste instantie op basis van artikel 226 van het Verdrag met een eerste en eventueel een tweede brief (het zogenaamde 'met redenen omkleed advies'). Indien het antwoord van de lidstaat in kwestie niet volstaat, wordt de lidstaat voor het Hof van Justitie gedaagd met een mogelijke veroordeling tot gevolg. Negeert de lidstaat de veroordeling, dan kan de hele administratieve en juridische procedure een tweede keer herhaald worden (op basis van artikel 228) en uiteindelijk uitlopen op een tweede veroordeling, eventueel met een dwangsom.

De onderstaande twee tabellen illustreren de relatief slechte score van België inzake omzetting. Tabel 1 laat zien dat België eind 1998 de administratieve omzetting van 94,7% van alle richtlijnen aan de Europese Commissie had gemeld.

Tabel 1 : Notificatiepercentage van de omzetting van Europese richtlijnen

	Notificatiepercentage op 31/12/98	Notificatiepercentage op 31/12/97
Denemarken	98.2	97.0
Spanje	97.3	95.1
Finland	97.1	96.3
Zweden	97.0	97.3
Duitsland	96.7	93.6
Nederland	96.7	96.4
Verenigd Koninkrijk	96.4	94.7
Ierland	95.5	94.1
Oostenrijk	95.0	94.3
Portugal	94.8	93.5
België	94.7	91.8
Frankrijk	94.4	93.6
Luxemburg	94.2	94.2
Griekenland	93.8	92.8
Italië	93.6	92.5
EU gemiddelde	95.7	94

Bron : 16th Implementation Report of the European Commission (July 1999)

Daarmee bevond België zich onder het Europese gemiddelde maar scoorde het toch al beter dan het jaar voordien, toen het helemaal onderaan de lijst bengelde en slechts 91,8 % van de richtlijnen naar eigen zeggen had omgezet¹⁷.

Notificatiecijfers moeten evenwel met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd worden. Ten eerste is het verschil tussen de eerste (Denemarken) en de laatste lidstaat (Italië) bijzonder klein en bovendien notificeert ook Italië nog altijd de omzetting van 93,6 % van de richtlijnen. Ten tweede houden deze cijfers geen rekening met de beoordeling van de Europese Commissie : ze berusten louter op de subjectieve nationale perceptie dat een richtlijn correct is omgezet. Er zouden met andere woorden vertekeningen kunnen optreden omdat sommige lidstaten misschien strenger voor zichzelf zijn dan andere of omdat sommige lidstaten wel een correcte administratieve omzetting doorvoeren maar de praktische toepassing verwaarlozen. Dat deze nuancerings echter niet meteen het Belgische blazoen oppoetsen, wordt duidelijk aan de hand van de eigenlijke inbreukcijfers uit Tabel 2.

Wanneer de opinie van de Europese Commissie wel degelijk in de analyse wordt opgenomen, blijkt België nog slechter te scoren. In 1998 werd België geconfronteerd met niet minder dan 186 inbreukdossiers – waarvan er 142 betrekking hadden op de omzetting van richtlijnen en 44 op de naleving van verordeningen en verdragsbepalingen. Bijna 90 % van de dossiers bevonden zich in het administratieve stadium van *opening letters* en ‘met redenen omklede adviezen’. De overige 10 % van de dossiers waren hangende voor het Hof van Justitie – wat in relatieve termen het hoogste percentage van alle lidstaten was. Van de 142 probleemrichtlijnen waren er volgens de Europese Commissie 95 nog niet genotificeerd, 20 fout omgezet en 27 slecht toegepast. Hoewel deze cijfers al een objectiever beeld geven, moeten ook zij genuanceerd worden. Het gaat ten eerste om de interpretatie van de Commissie, die niet noodzakelijk dezelfde hoeft te zijn als die van het Hof van Justitie. Soms betwisten lidstaten de opinie van de Commissie omdat ze overtuigd zijn van hun gelijk en dat door het Hof bevestigd willen zien. Daarnaast zeggen deze naakte cijfers niets over de ernst van de mogelijke inbreuken; het zou bijvoorbeeld kunnen dat een groot deel van de dossiers vrij onbelangrijke richtlijnen of vrij kleine inbreuken betreft.

Maar hoe men het ook bekijkt, men kan niet ontkennen dat er een implementatiedeficit bestaat in België om de eenvoudige reden dat vanuit een juridisch oogpunt tijdige omzetting en correcte toepassing verplicht is. De implementatie van richtlijnen is met andere woorden onvoldoende en de situatie is erger dan in de meeste andere lidstaten. Ook de Belgische federale regering heeft uiteindelijk de ernst van het probleem onderkend en een regeringscommissaris aangeduid om de achterstand weg te werken vóór België het voorzitterschap van de EU opneemt in juli 2001. Toen de regeringscommissaris in 1999 zijn taak aanvatte, telde hij 181 inbreukprocedures, onder te brengen in de volgende vier categorieën :

¹⁷ Recente tussentijdse rapporten laten evenwel zien dat de Belgische positie in de loop van 1999 en 2000 licht verbeterde, niet zozeer omdat België beter scoort maar omdat een aantal andere landen aanzienlijk slechter scoort.

- 93 inbreukprocedures voor niet of onvoldoende omgezette richtlijnen waarvoor de omzettingsdeadline verstreken was;
- 39 inbreukprocedures voor foutief omgezette richtlijnen;
- 38 inbreukprocedures wegens het niet naleven van verordeningen en verdragsbepalingen;
- 11 inbreukprocedures wegens het niet gehoorzamen aan uitspraken van het Hof van Justitie.

Tabel 2 : Aantal inbreukprocedures opgestart per stadium per land in 1998

	Totaal	'Opening letters'	'Met reden omklede adviezen'	Rechtszaken voor het Hof van Justitie
Denemarken	51	40	10	1
Nederland	54	28	23	3
Finland	69	52	16	1
Zweden	70	54	15	1
Verenigd Koninkrijk	102	66	35	1
Luxemburg	112	62	39	11
Oostenrijk	118	76	38	4
Spanje	120	78	36	6
Ierland	129	63	46	10
Duitsland	139	88	46	5
Portugal	142	80	57	5
Griekenland	162	95	51	16
België	186	88	78	20
Italië	217	110	91	16
Frankrijk	238	121	94	23

Bron : 16th Implementation Report of the European Commission (July 1999)

Met andere woorden, het overgrote deel van de procedures betreft richtlijnen, en meer specifiek richtlijnen die niet of onvoldoende worden omgezet. Dit brengt o.a. Demain tot de conclusie dat het grootste probleem ligt bij de formele, administratieve omzetting van de richtlijnen en dat eens die moeilijke kaap genomen kan worden, de inhoud van de omzettingsteksten en de praktische toepassing ervan relatief weinig problemen opleveren¹⁸. De wetenschappelijke uitdaging ligt dan ook in het verklaren van het frequente falen van de administratieve omzetting.

¹⁸ DEMAÏN, F., Les manquements de la Belgique en matière de transposition des directives, pp 233-288 in LEJEUNE, Y. (ed.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en oeuvre du droit européen*, Brussel, Bruylant, 1999.

V. Succes en faalfactoren van omzetting

A. Empirisch onderzoek

Met het oog op bovenstaande probleemstelling, werd een uitgebreid empirisch onderzoek opgestart, dat werd afgebakend tot het identificeren van de succes- en faalfactoren van formele omzetting van Europese milieurichtlijnen. We beperken ons met andere woorden tot de formele omzetting van richtlijnen en laten ons niet in met de praktische toepassing. Hoewel de praktische toepassing van richtlijnen duidelijk gelieerd is aan de omzetting, vereist dit totaal andere gegevens en analyses. Formele omzetting wordt gedefinieerd als het geheel van alle legislatieve, regulerende en administratieve maatregelen die nodig zijn om Europese wetgeving in nationale wetten te incorporeren¹⁹. De afbakening betekent verder dat we ons niet toeleggen op beslissingen van het Hof, verdragsartikels of verordeningen, maar enkel op Europese richtlijnen. De richtlijn is voor de lidstaten bindend, maar laat hen toe zelf te beslissen over de vorm en middelen om de vastgelegde doeleinden in de interne rechtsorde te verwezenlijken. Zo moeten de lidstaten hun nationale recht aan de Gemeenschapsbepalingen aanpassen. Tenslotte beperken we ons tot milieurichtlijnen. Uit de gegevens van de Ministerraad van 24 februari 2000 blijkt immers dat maar liefst 18 % van alle inbreukprocedures²⁰ tegen België in het milieudomein te situeren zijn. Enkel de beleidsdomeinen volksgezondheid en verkeer staan er nog slechter voor. Ook de OESO is trouwens de mening toegedaan dat er in België een zwakke omzetting van milieurichtlijnen is. *'While Belgium has made very significant progress over the last ten years, there are nevertheless areas where greater efforts would be needed to meet its EU and other international commitments. Implementation of all EU directives (...) is a major challenge in both political and financial terms'*²¹. Naast het problematische karakter van de omzetting is het milieubeleid hét schoolvoorbeeld van meerlagige bevoegdheidsverdeling in België.

Om de factoren voor het frequent falen van de omzetting in het milieubeleid te identificeren werd naast literatuuronderzoek een *survey* opgezet bij alle actoren die betrokken waren bij de formele omzetting van vier milieurichtlijnen²². Het ging hierbij om actoren uit alle relevante bestuurslagen (Europees, federaal, de drie gewesten), uit politieke en administratieve middelen (kabinetten, parlementsleden, diplomaten, ambtenaren van ministeries en openbare instellingen) en uit zowel de publieke als de private sfeer. In totaal werden met betrekking tot de milieucases 80 respondenten geïnterviewd. Dit gebeurde deels op basis van een open vragenlijst (waarin spontaan knelpunten konden opgegeven worden) en deels op basis

¹⁹ KNILL, C. (ed.), *The Impact of National Administrative Traditions on the Implementation of EU Environmental Policy*, Firenze : European University Institute, 1997, p. 12.

²⁰ Eigen berekeningen gebaseerd op het driemaandelijks Rapport van Dienst J12 van het federale Ministerie van Buitenlandse Zaken (Februari 2000).

²¹ OESO, *Environmental Performance Reviews*, Paris, OESO, 1998.

²² Het gaat om de habitatrichtlijn, de milieueffectrapportagerichtlijn, de nitraatrichtlijn en de verpakkings-afvalrichtlijn.

van een gesloten vragenlijst (waarin naar de opinie over uitspraken over de omzetting gevraagd werd). De cijfers die verder gepresenteerd worden berusten op de antwoorden op de gesloten vragen. Het uiteindelijke doel van het uitgebreide onderzoek is de identificatie van de verklarende variabelen en het aanduiden van het relatieve gewicht van elke variabele met verklaringskracht. Daartoe is uiteraard meer nodig dan empirisch materiaal over het milieudomein. In een tweede fase van het onderzoek wordt daarom een extra beleidsdomein als controledomein opgenomen (arbeid en tewerkstelling) en zal ook een internationale vergelijking (met Duitsland, Nederland, Oostenrijk, Luxemburg en Denemarken) in beide domeinen uitgevoerd worden²³. De resultaten van deze comparatieve onderzoeken zijn echter niet verwerkt in deze bijdrage. Hoewel een aantal van de factoren gelden voor alle beleidsdomeinen, moeten de conclusies dus (voorlopig) beperkt blijven tot het milieudomein.

Uit het aangehaalde empirisch onderzoek naar de succes- en faalfactoren van de omzetting van milieuriichtlijnen in België blijkt dat voornamelijk twee clusters van verklarende factoren kunnen worden onderscheiden. Zoals reeds gesteld in paragraaf drie is er de **harde institutionele cluster**, die variabelen groepeerd rond formele procedures, structuren en instellingen. Vele van deze instituties beantwoorden zowel aan het *multilevel* aspect als aan het *governance-aspect*. Daarnaast is er de **zachte institutionele cluster** die vooral politieke en administratieve cultuur, mentaliteit en gewoonten weergeeft. Deze laatste instituties benadrukken veelal enkel het *governance-aspect*. In termen van het gepresenteerde referentie- (MLG) en theoretisch kader (NI) enerzijds en de omzettingsproblematiek anderzijds betekent dit dat we (1) op zoek gaan naar welke instituties het streven naar een geslaagde omzetting in de weg staan en (2) naar de manier waarop die instituties hun *constraining power* laten gelden. In wat volgt worden niet alle verklarende variabelen besproken, evenmin worden reeds de variabelen tegen elkaar afgewogen (aangezien de comparatieve analyse nog niet voltooid is). De gepresenteerde factoren geven dus geen volledige verklaring van het falen van omzettingsprocedures. Er wordt enkel een aantal factoren beschreven die het nut van het MLG-concept (in combinatie met het Nieuw-Institutionalisme) kunnen illustreren²⁴.

²³ Het onderzoek over het Belgische milieu- en arbeidsbeleid werd gefinancierd door het UA-BOF en liep over 1999 en 2000. De internationale vergelijking zal worden uitgevoerd in het kader van een DWTC gefinancierd onderzoek (programma ter modernisering van de overheidsinstellingen) tijdens 2001 en 2002. Beide onderzoeken kaderen tenslotte in een breder FWO post-doctoraal mandaat over europeanisering.

²⁴ Voor het onderzoek ter verklaring van de falende omzetting werd de variabelenstructuur als volgt geconstrueerd. Ten eerste zijn er factoren op het Europese niveau (die geen verschillen tussen lidstaten kunnen verklaren maar wel een deel van de verklaring voor alle lidstaten kunnen geven); deze slaan op de inhoud van de richtlijn en de Europese fases van de besluitvorming en de implementatie, telkens worden harde en zachte instituties opgenomen. Ten tweede zijn er de factoren op het niveau van de lidstaten; deze gaan over de beleidsvoorbereiding en de onderhandelingen, de interne bevoegdheidsverdelingen, de omzettingsprocedures, de vereiste reorganisatie van beleid en instellingen en de perceptie van het belang van de omzetting, ook hier wordt telkens het onderscheid gemaakt tussen harde en zachte instituties.

B. De harde institutionele cluster

1. MULTI-LEVEL : BEVOEGDHEIDSVERDELING EN COÖRDINATIEMECHANISMEN

Volgens het empirisch onderzoek is de **complexe bevoegdheidsverdeling** in België één van de belangrijkste harde institutionele factoren die het falen van de omzetting in de hand werkt. België is een federale staat die bestaat uit twee soorten subnationale entiteiten. De drie gewesten, Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn voornamelijk bevoegd voor economische aangelegenheden, waaronder ook milieubeleid. Daarnaast bestaan ook drie gemeenschappen, die vooral verantwoordelijk zijn voor culturele en persoonsgebonden zaken. Het federale niveau is bevoegd voor meer overkoepelende aangelegenheden zoals defensie, justitie en buitenlandse zaken. Hoewel deze bevoegdheden meestal exclusief zijn, kunnen zij ook overlappen. Het milieubeleid bijvoorbeeld ressorteert hoofdzakelijk onder de bevoegdheden van de gewesten, maar het federale niveau behoudt nog restbevoegdheden voor wat betreft de productnormen, de doorvoer van afvalmaterialen, de bescherming tegen radioactieve straling en het maritieme milieu²⁵. Dit betekent dat meestal drie en vaak vier actoren belast zijn met de omzetting van Europese richtlijnen, met name de milieuministeries van de drie gewesten en veelal ook dat van het federale niveau.

De gevolgen van deze meerlagige of verticale bevoegdheidsverdeling behoeven niet veel verbeelding. Wanneer een richtlijn exclusief binnen de bevoegdheden van de gewesten valt, dan kan een gewest in principe de richtlijn autonoom omzetten. Maar meestal geven de richtlijnen niet altijd duidelijk aan wie binnen België bevoegd is en dikwijls zijn de gevolgen van de richtlijn gewestoverschrijdend. Een degelijke coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus is dan aangeraden en zelfs noodzakelijk. In België is dit een moeizaam en tijdrovend proces, dat vaak resulteert in een onduidelijk politiek compromis tussen de verschillende beleidsniveaus²⁶. 32 van onze respondenten (N=79) bevestigden dat de manke coördinatie tussen het regionale en het federale niveau inderdaad een belangrijke struikelblok vormt voor de omzetting van milieurichtlijnen.

Een milieurichtlijn kan bovendien niet enkel verticaal maar ook horizontaal door de Belgische bevoegdheidsverdeling snijden. Andere beleidsdomeinen zoals landbouw, economie, verkeer en volksgezondheid moeten soms worden betrokken in het omzettingsproces van een milieurichtlijn. De horizontale bevoegdheidsverdeling tussen verschillende ministeries en vaak ook tussen de verschillende departementen van een ministerie vereist grondige coördinatie en overleg. Een goed voorbeeld van deze horizontale bevoegdheidsverdeling is de milieueffectrap-

²⁵ BOES, M., STUYCK, J, 'Belgian Report', in SCHWARZE, J. (ed.), *Das Verwaltungsrecht unter europäischen Einfluss*, Baden Baden : Nomos, 1997, p 344.

²⁶ DE SADELEER, N., Het beheer van verpakkingsafval op de proef gesteld door het coöperatief federalisme : Onderzoek naar het ontstaan en de draagwijdte van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1998, p 412.

portage richtlijn (MER). Deze richtlijn bepaalt dat alle openbare en particuliere projecten, die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, een milieueffectbeoordeling moeten ondergaan. Dit impliceert dat bij de omzetting van deze richtlijn ook bijvoorbeeld de ministeries van verkeer, openbare werken, en landbouw moeten betrokken worden, niet alleen op het niveau van de gewesten maar ook op het federale niveau. 51 van onze respondenten (N=79) stelde dat er belangrijke verschillen waren m.b.t. de vorm en de inhoud van de omzetting tussen de verschillende ministeries of departementen van de ministeries, wat de omzetting enkel compliceerde.

De complexe bevoegdheidsverdeling in België is een harde institutionele variabele met een inherent ML-aspect die een sterke *constraining* impact heeft op een vlotte omzetting van richtlijnen. Dit wordt tevens bevestigd door 16 van onze respondenten (N=78), die de meerlagige Belgische staatsstructuur en de daarmee gelieerde bevoegdheidsverdeling ervoer als dé belangrijkste faalfactor van de omzetting van milieurichtlijnen in België. Ook Willemot concludeerde reeds in haar onderzoek dat de complexe bevoegdheden het grootste obstakel vormen voor een correcte en tijdige omzetting van Europese richtlijnen²⁷.

Bij de **beleidsvoorbereiding** van Europese richtlijnen in België en bij de **coördinatiemechanismen** om een Belgisch standpunt te bepalen, speelt de negatieve invloed van de meerlagigheid in België nog het meest. Hoewel de Belgische regionale autoriteiten zelf de mogelijkheid hebben om een eigen buitenlands beleid te voeren in de domeinen waarvoor zij bevoegd zijn, worden zij door Europa niet als lidstaat erkend. De belangrijkste manier om invloed uit te oefenen op het EU-beleid is om samen met de regio's en met de federale overheid een gemeenschappelijk standpunt te verdedigen in de adviesorganen van de Commissie en in de drieledige structuur van de Raad. Opdat de federale overheid de belangen van de Belgische regio's op Europese fora zou kunnen behartigen, zijn complexe coördinatiemechanismen opgericht. Het Belgische standpunt in de Raad inzake milieubeleid wordt gecoördineerd in de sectie P11 van het Ministerie van Buitenlandse zaken²⁸. Leden van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging, vertegenwoordigers van de verschillende milieuministeries, van de diensten van de federale premier en van de regionale premiers worden uitgenodigd op deze coördinatievergaderingen²⁹. Een bijkomend complicerend aspect is dat zowel de federale als de regionale autoriteiten het recht hebben op een vetostem binnen P11, hoewel daar in de praktijk geen gebruik van gemaakt wordt. Daar milieurichtlijnen dikwijls ook nog op andere ministeries appelleren (cf. horizontale bevoegdheidsverdeling), dreigt de coördinatie binnen P11 bovendien overbelast te raken. Om dit te verhelpen is een sectoraal overlegmechanisme, het Coördinatie Comité voor het

²⁷ WILLEMOT, B., *La mise en oeuvre normative du droit communautaire en Belgique*, in LEJEUNE, Y. (ed.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en oeuvre du droit européen*, Brussel, Bruylant, 1999, p 527.

²⁸ P11 is het Directoraat Europese Zaken van het federale Ministerie van Buitenlandse Zaken.

²⁹ Permanente Vertegenwoordigingen zijn de ambassades van de lidstaten bij de Europese Unie. Zij zijn de officiële aanspreekpunten en doorgeefluiken van de lidstaten voor de Europese instellingen.

Internationaal Milieubeleid (CCIM), opgericht³⁰. Wanneer het CCIM een gemeenschappelijk standpunt bereikt, wordt dit goedgekeurd door P11 en verdedigd in de werkgroepen van de Raad en op het COREPER niveau³¹. Vergelijkbare complexe coördinatiemechanismen zijn op poten gezet om de onderhandelingsdelegatie voor België af te vaardigen en het mandaat van deze onderhandelaars te bepalen, maar ook hier soms met negatieve gevolgen voor efficiënte en effectieve beleidsvoorbereiding.

Het spreekt voor zich dat deze omslachtige coördinatieprocedure een vlotte en snelle standpuntbepaling niet bevordert, terwijl efficiënte onderhandelingen wel een voorwaarde zijn voor een vlotte omzetting achteraf. Uit ons onderzoek blijkt dat de helft van de respondenten vond dat de uitkomst van deze coördinatie geen bevredigend standpunt oplevert en dat vier op vijf beweerde dat de complexiteit van de coördinatie de beleidsvoorbereidingen zelfs belemmert. We kunnen dus concluderen dat de complexe coördinatiestructuren ten gevolge van de meerlagigheid in België, een belemmerende invloed uitoefenen op de beleidsvoorbereiding en daardoor ook op de omzetting van de richtlijnen.

2. GOVERNANCE : DE OMZETTINGSPROCEDURE, ADVIESORGANEN EN DE RAAD VAN STATE

Naast de meerlagigheid van de Belgische staatsstructuur, vormt de complexiteit en de lengte van de **omzettingsprocedure** een andere bijkomende verklaring voor het falen van de omzetting van milieurichtlijnen. Een kort overzicht van de Belgische omzettingsprocedure illustreert dit.

In een eerste fase duidt de Permanente Vertegenwoordiging de ministeries van milieu van de drie gewesten en – afhankelijk van de richtlijn – ook van het federale niveau aan als pilootdepartementen. Deze departementen zijn verantwoordelijk voor de omzetting en moeten de coördinatie organiseren met de andere betrokken departementen en ministeries. De Europese coördinatoren, aangesteld in elk federaal ministerie en in elk van de drie gewesten, fungeren als *interface* tussen de Permanente Vertegenwoordiging en hun departement. Zij distribueren informatie tussen de PV en de verantwoordelijke actoren en volgen de omzetting op de voet. In een volgende fase worden de bevoegde adviesorganen geconsulteerd, die inhoudelijke opmerkingen over de legislatieve tekst formuleren. Naast de adviesorganen moet ook het advies van de Raad van State worden gevraagd dat zich vooral toespitst op de juistheid van de legislatieve tekst en op de correcte naleving van de bevoegdheidsverdeling. Afhankelijk van welk juridisch instrument men gekozen heeft voor de omzetting, wordt de wettekst al dan niet in het

³⁰ CCIM werd in 1995 opgericht als gevolg van het Samenwerkingsakkoord over Belgisch Internationaal Milieubeleid.

³¹ Het COREPER is het *Comité des Représentants Permanents*; het bestaat uit de ambassadeurs (of hun adjuncten) van de lidstaten bij de Europese Unie en is de middelste besluitvormingslaag van de driedelige Raadsstructuur. Dossiers worden eerst behandeld in de werkgroepen, vervolgens in het COREPER en tenslotte op ministerieel niveau.

parlement besproken en goedgekeurd. Enkel wanneer voor een uitvoeringsbesluit wordt geopteerd, wordt het parlement niet betrokken, maar wordt de tekst aangenomen op ministerieel of regeringsniveau. Na de goedkeuring verschijnt de omzetting in het Staatsblad en notificeert de Permanente Vertegenwoordiging aan de Europese Commissie. Als de Commissie negatief oordeelt over de juistheid en effectiviteit van de omzetting, kan dit leiden tot het overdoen van de gehele procedure. Deze procedure geldt evenzeer voor het federale niveau als voor de subnationale beleidsniveaus.

Tijdens de omzettingsprocedure belemmert onder meer de consultatie van de **adviesorganen** een vlotte omzetting. In het geval van omzetting van milieुरichtlijnen zijn deze organen (zoals de MiNa-Raad³² en de SERV³³) samengesteld uit milieuorganisaties, landbouworganisaties en vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties en van de industrie. Het is immers inherent aan de Belgische beleidstraditie om steeds te streven naar een consensus onder de verschillende betrokken partijen door middel van overlegstructuren. Dit *governance-aspect* (het betrekken van private actoren bij het beleid) licht meteen toe waarom de Belgische omzettingsprocedure zo complex is en zoveel actoren betreft. Hoewel de consultaties niet altijd verplicht zijn, wordt het advies van deze organen meestal ingewonnen om de implementatie achteraf te vergemakkelijken. Het probleem hierbij is echter dat meestal geen tijdslimiet wordt gesteld voor het advies van deze raden, zodat het proces erg kan vertraagd worden³⁴. De vertegenwoordigingen in deze adviesorganen moeten immers een gemeenschappelijk standpunt bereiken, wat – gezien de uiteenlopende belangen van deze organisaties – lang op zich kan laten wachten. Bovendien plegen de onderhandelingen in deze raden vaak te verzanden in discussies over de fundamentele van de richtlijn, waaraan ze niets meer kunnen wijzigen aangezien die reeds door de Raad van Ministers (en het Europees Parlement) werden aangenomen. De discussie over de modaliteiten van de omzetting volgt pas later en daardoor wordt het hele omzettingsproces soms op de lange baan geschoven.

Daarnaast laat het advies van de **Raad van State** ook vaak op zich wachten³⁵. Als belangrijkste administratief gerechtshof in België controleert de Raad van State de conformiteit van de omzettingsmaatregelen met de interne rechtsorde en met de richtlijn zelf. Het screenen van wetteksten vraagt echter veel werk en door onderbemanning laat een advies soms twee jaar op zich wachten. Dit betekent dat de deadline voor omzetting niet meer gehaald wordt. Wanneer het advies van de Raad van State bovendien negatief is, moet het hele omzettingsproces worden overgedaan. Hoewel het advies van de Raad van State niet bindend is, wordt er traditioneel wel veel belang aan gehecht. De Raad van State wordt immers door administratieve en politieke organen als een hoge morele autoriteit aanzien, vooral

³² De MiNa-Raad is de Milieu en Natuurraad van Vlaanderen.

³³ De SERV is de Sociaal-Economische Raad Vlaanderen.

³⁴ DEMAIN, F., *o.c.*, 1999, p 271.

³⁵ Deze consultatieprocedure is opgenomen in de gecoördineerde wetten op de Raad van State (KB 12/01/73).

voor technische aangelegenheden, minder voor politieke zaken³⁶. Dit *governance* kenmerk heeft een remmende invloed op de tijdige omzetting van richtlijnen. Dit wordt ook bevestigd door onze data : 28 van de respondenten (N=79) erkent dat de adviesprocedure van de Raad van State de omzetting sterk vertraagt. Er kan nog worden opgemerkt dat binnen deze harde institutionele factor met *governance-aspect* ook het *multilevel*-aspect een rol speelt. Er bestaat namelijk geen tegenhanger van de Raad van State op regionaal niveau. Want hoewel de regio's voor bepaalde aangelegenheden exclusief bevoegd zijn, dienen zij toch het advies in te winnen van een federaal rechtsorgaan. Door de grote achterstand bij de federale Raad van State, wordt ook de omzetting op regionaal niveau vertraagd.

Deze beknopte beschrijving van de omzettingsprocedure in België onthult de veelheid van actoren en de complexiteit van het proces – kenmerken van het Belgische *governance*-systeem, waardoor een tijdige en correcte omzetting vaak moeilijk wordt. Onze ervaring tijdens de interviews was bovendien dat een aantal respondenten geen klare kijk heeft op de volledige Belgische omzettingsprocedure en niet op de hoogte is van de betrokkenheid van al de genoemde actoren. Volgens sommigen is het daarenboven niet mogelijk om 'als leek' deze procedure te volgen en te begrijpen.

C. De zachte institutionele cluster

1. GOVERNANCE : PRIORITEIT, INTERESSE EN KENNIS

Het falen van het omzettingsproces in België kan evenwel niet volledig verklaard worden door alleen de harde institutionele instituties te bestuderen. De zachte institutionele variabelen zoals politieke en administratieve cultuur, gewoonten, politieke tegenkanting en europeanisering van de betrokken actoren hebben ook een invloed op het lukken of falen van het omzettingsproces. Deze instituties beantwoorden enkel aan het *governance*-aspect en niet aan het *multilevel*-aspect.

Het gebrek aan **prioriteit en interesse** voor Europese aangelegenheden bij de publieke opinie, het parlement, de kabinetten en de administraties komt uit het empirisch onderzoek naar boven als een belangrijke verklarende variabele voor de relatief zwakke omzetting in België. Omdat de Europese Unie steeds meer een relevante en belangrijke referentie is, moeten vooral politieke en administratieve actoren de impact van de EU op interne wetgeving, de deadlines van omzetting en het belang van EU procedures erkennen. Met andere woorden, indien België wil anticiperen op het Europese niveau en de omzetting van richtlijnen wil bevorderen, dan is een grondige europeanisering van de betrokken Belgische actoren vereist³⁷.

³⁶ DEMAIN, F., o.c., 1999, p 271.

³⁷ DEVUYST, Y., De omzetting van EG-richtlijnen in de Belgische rechtsorde en de Europeanisering van de Belgische politiek, *Res Publica*, vol. 35, 1993 (1), p 53-54.

In België is de publieke opinie traditioneel geïnteresseerd in nationale aangelegenheden en dragen de Europese Unie en buitenlandse zaken in het algemeen maar een bescheiden belangstelling weg. Een kritisch debat rond Europese aangelegenheden is ver te zoeken, zowel in de media als in de parlementen. 43 van onze respondenten (N=79) bevestigde overigens dat de parlementsleden niet geïnteresseerd zijn in de implementatie van Europese wetten. De omzetting wordt nauwelijks gevolgd en slechts zelden worden ministers geïnterpelleerd over een laattijdige of foute omzetting. Deze houding getuigt van de situatie dat ook politieke actoren de omzetting van Europese richtlijnen niet als prioritair beschouwen, ondanks het feit dat zij misschien wel een pro-integratie standpunt aanhangen. De Belgische politieke agenda wordt voornamelijk gedomineerd door aangelegenheden die electorale voordelen opleveren of door dossiers die het voorwerp van een ideologische strijd uitmaken. Europese themata vallen vaak buiten beide categorieën. Bovendien geniet de implementatie van Europese wetten ook binnen de administraties geen hoog aanzien. Juridische diensten zijn onderbemand en omzetting wordt vaak als minderwaardig en weinig prestigieus werk aanzien omdat men er maar weinig of geen inhoudelijke klemtonen in kan leggen. Ambtenaren zijn er soms van overtuigd dat Belgische wetten beter zijn dan de Europese richtlijnen en vertragen de omzetting, zonder er rekening mee te houden dat richtlijnen hoedanook moeten worden omgezet³⁸. Het gebrek aan interesse voor Europese aangelegenheden wordt verder weerspiegeld in de incrementele ad hoc aanpassingen die België heeft gemaakt als antwoord op de verderschrijdende Europese integratie. Tussen 1985 en 1995 is het Belgische politieke en administratieve apparaat vooral gewijzigd naar aanleiding van de interne veranderingen, niet zozeer naar aanleiding van het veranderende Europa. Zo heeft België in tegenstelling tot andere lidstaten geen Ministerie voor Europese zaken³⁹. Dat deze ingewortelde desinteresse voor Europese aangelegenheden een remmende invloed heeft op de omzetting wordt bevestigd door maar liefst één op vijf van onze respondenten. Zij vonden het gebrek aan belangstelling, prioriteit en waardering voor de omzetting dé grootste hinderpaal voor een geslaagde omzetting.

Naast deze desinteresse is ook de kennis van Europese procedures, wetten en mechanismen bij de betrokken actoren niet altijd even accuraat. Enkele respondenten hadden geen duidelijk beeld van de werking van Europa m.b.t. de totstandkoming en de omzetting van een Europese richtlijn. Zij zijn gespecialiseerd in milieuaangelegenheden en houden zich eerder geïsoleerd bezig met de omzetting van de richtlijn. Uit de gesprekken kwam tot uiting dat zij Europa vooral ervaren als een allesbeslissend orgaan dat wetten oplegt die zij dienen om te zetten. Verder hebben zij geen globaal beeld van de complexe omzettingsprocedure in België. Het was vaak voor de eerste keer dat respondenten het schema van de omzetting kregen voorgelegd en hun aandeel in het geheel konden plaatsen. Dat dit vooral het geval was bij de milieustructuren en niet bij de administratie van 'arbeid

³⁸ DEMAÏN, F., o.c., 1999, p 270.

³⁹ KERREMANS, B., Regieren im Mehrebenensystem und Bundesstaatlichkeit: Zur Mitwirkung der Subnationalen Ebene Belgiens im Rat der EU und an der Regierungskonferenz 1996/1997, *Jahrbüches des Föderalismus*, Tübingen: EZFF, 1996, 479-509.

en tewerkstelling' is vooral te wijten aan het sterke *multilevel*-aspect van de milieubeleidsvorming.

Feit is dat desinteresse voor en een gebrek aan kennis van de Europese aangelegenheden, beide zacht-institutionele variabelen met een duidelijk *governance-aspect*, een goede omzetting van milieurichtlijnen in de weg staan. De *constraining impact* die uitgaat van deze instituties wordt door onze respondenten bevestigd. Niet enkel wordt de desinteresse met de vinger gewezen (*cf. supra*), bijna de helft van onze respondenten schat de expertise m.b.t. Europese aangelegenheden van de betrokken actoren niet hoog in.

2. GOVERNANCE : DE RELATIE TUSSEN KABINETTEN EN ADMINISTRATIES

Eén van de kenmerken van de Belgische beleidstraditie is het bestaan van een parallelle politieke structuur (de zogenaamde kabinetten) naast de administratieve structuur. Zowel op het federale als op het regionale niveau zijn ministers omgeven door hun kabinet, hun persoonlijke staf. Deze medewerkers houden zich bezig met de politieke en ideologische screening van administratieve teksten. Maar sommige kabinetten engageren zich veel verder in het proces, zowel in de voorbereidingsfase als in de omzettingsfase van Europese richtlijnen. Wanneer deze kabinetten er een andere politieke mening op nahouden, kunnen er conflicten met de administratie ontstaan⁴⁰. De relatie tussen kabinet en administratie wordt vaak als stroef en afstandelijk beschreven. Kabinetten kijken vaak neer op administraties die volgens hen traag en incompetent zijn, administraties ervaren de kabinetsmedewerkers als bemoeiziek.

Met betrekking tot de omzetting van richtlijnen doen er zich verschillende scenario's voor. Uit de interviews bleek dat de kabinetten soms de hele omzetting naar zich toe trekken en de administratie buitenspel zetten. Soms laten ze zich niet in met de omzetting en spelen ze alles door aan de administratie. Vaak maakt de administratie een voorstel tot implementatie dat dan terzijde wordt geschoven door het kabinet. Anderzijds bleek ook dat de administraties soms traag en niet ondernemend zijn en slechts werk maken van de omzetting na politieke druk van de bevoegde minister. De impact van deze variabele moet wel genuanceerd worden : uit een aantal interviews bleek ook dat er geen problemen bestonden tussen het kabinet en de administratie. Niemand van de respondenten vond bovendien de 'moeilijke' relatie tussen kabinetten en administratie een doorslaggevend argument voor een stroeve omzetting. Het werd vooral ervaren als ongemak. Maar door de slechte communicatie wordt er soms wel dubbel werk gedaan of ontstaan er lacunes in de omzetting.

Kortom, de relatie tussen kabinetten en administraties kan terecht een zachte institutie worden genoemd met een *governance-aspect*. Hoewel dit door niemand

⁴⁰ DEMAIN, F., 1999, o.c., p. 270

als echt belemmerend wordt ervaren, oefent deze institutie toch een lichte remmende invloed uit op het vlotte verloop van de omzettingsprocedure.

VI. Besluit

Deze bijdrage behandelde de manier waarop harde (structurele) en zachte (culturele) instituties de omzetting van Europese milieurichtlijnen bemoeilijken. Er werd aangetoond dat alle actoren die betrokken zijn bij de omzetting (inclusief de voorbereiding) van het Europees beleid, tijdens hun streven naar een (volgens hun respectieve preferenties) succesvolle implementatie, geconfronteerd worden met een hele reeks obstakels. Deze belemmerende instituties kwamen duidelijk in het vizier wanneer de implementatieproblematiek door een *Multilevel Governance* bril bekeken werd: sommige factoren bleken eerder een gevolg van de Belgische *multilevel* structuur (bv. de verticale bevoegdheidsverdelingen), andere van de typische *governance* setting van het Belgische Europa- en milieubeleid (bv. de relatie tussen kabinet en administratie en de rol van adviesorganen), een derde categorie vloeide voort uit de combinatie van de meerlagigheid en de bestuursmodus (bv. de rol van de Raad van State). We toonden met andere woorden aan hoe het empirische gegeven van de soms falende omzetting van Europese milieurichtlijnen kan verklaard worden door een combinatie van het MLG perspectief en de institutionele theorie.

Hierbij werd echter uitsluitend de *constraining* impact van instituties belicht. Het afgelopen jaar is het implementatierapport van België evenwel aanzienlijk verbeterd. Het aantal dossiers waarmee de regeringscommissaris bij zijn aanstelling (begin 2000) werd geconfronteerd is op een jaar tijd vrijwel gehalveerd. Dat betekent een aanzienlijk maar geen volledig succes. Vooral in het milieudomein blijkt er nog niet veel vooruitgang geboekt. Deze situatie geeft de gelegenheid om af te ronden met twee slotbedenkingen: één over de *empowering* dimensie van instituties en één over het verschil tussen *multilevel* instituties enerzijds en *governance* instituties anderzijds.

In paragraaf drie werd bij de bespreking van het Nieuw-Institutionalisme al vermeld dat instituties de verwezenlijking van preferenties niet alleen in de weg kunnen staan maar ook kunnen bevorderen. Actoren worden met andere woorden niet alleen geconfronteerd met instituties die hun beperkingen opleggen, ze kunnen diezelfde of andere instituties ook aanwenden om de gewenste output te maximaliseren. Dat laatste is nu net wat de regeringscommissaris beoogt met zijn actieprogramma. Het voorgestelde pakket aan maatregelen kan immers ontrafeld worden tot een aantal hervormingen die sleutelen aan harde *multilevel* en *governance* instituties enerzijds en aan zachte *governance* instituties anderzijds. Sommige van deze maatregelen zijn al in voege, andere staan op stapel. Het beste voorbeeld van een zachte of culturele *governance* institutie is de bewustwording van politieke en administratieve actoren dat er een probleem was en nog steeds is. Door de politieke druk is de interesse voor de omzettingsproblematiek toegenomen en werd de verbetering ervan als een prioriteit aanvaard. Dat is tot nu toe de

belangrijkste reden voor vooruitgang. Het in positieve zin aanwenden van andere *governance* factoren of instituties is gepland voor de nabije toekomst. We geven enkele voorbeelden die de eerder vermelde remmende invloed van instituties kunnen omkeren : het aanstellen van zogenaamde trajectbeheerders om de continuïteit van beleidsvoorbereiding en beleidimplementatie te waarborgen, vorming van ambtenaren om hun Europese kennis op te krikken, het overtuigen van de Raad van State om een kortere adviestermijn te hanteren voor omzettingdossiers en de herziening van de relatie tussen kabinet en administratie in het kader van het Copernicusplan. Het valt nog af te wachten welke resultaten deze en andere maatregelen zullen opleveren, maar gebaseerd op het theoretisch kader dat boven geschetst werd, durven we voorspellen dat het zal bijdragen tot het verder wegwerken van de achterstand.

Of het een tabula rasa zal teweegbrengen valt echter sterk te betwijfelen. Er is immers een manifest verschil tussen *governance* en *multilevel* factoren. De voorstellen van de regeringscommissaris beogen uitsluitend een wijziging in een aantal *governance-aspecten*. Dat hoeft niet te verbazen omdat de bestuursmodus kneedbaarder is dan de meerlagigheid van het systeem. Een voorbeeld van een *multilevel* institutie die zou kunnen aangewend worden is het substitutiemechanisme, waarbij de federale overheid zich, na een veroordeling, in de plaats van een regionale overheid kan plaatsen ten einde België zijn internationale verplichtingen te doen nakomen. Het is echter politiek vrijwel ondenkbaar dat dit ooit operationeel zou worden.

Hoewel het duidelijk is geworden dat de Belgische federale staatsstructuur één van de belangrijkste *constraints* is, blijft het ook zo dat het nog steeds gemakkelijker is om een ambitieus Copernicusplan door te voeren dan een staatshervorming. *Multilevel*-aspecten zijn bovendien niet alleen hardnekkig op zich maar hebben ook een aantal gevolgen die de uitwerking van de *governance* hervormingen afzwakken. Het blijft immers zo dat de regeringscommissaris enkel bevoegd is voor het federale niveau en dat zijn hervormingen bijgevolg tot dat niveau beperkt blijven. Het is eveneens politiek ondenkbaar dat hij expliciet hervormingen aan de drie gewesten zou opdringen. Kortom, indien het aantal falende dossiers echt tot een minimum herleid wil worden moet ook intensief gesleuteld worden aan de *governance* structuur van de bevoegde gewesten en, nog veel moeilijker, aan de typische kenmerken van het Belgische – inherent meerlagige – federalisme. Maar omgekeerd is het misschien ook zo dat de scherpe kanten van de alom aanwezige meerlagigheid wat afgerond kunnen worden door het langzaam groeien van een *governance* factor die prioriteit voor omzetting van Europese richtlijnen in het vaandel draagt.

Summary : Transposition of European Directives in the Member-States. The Belgian Case and Multilevel Governance

This article explores the use of the Multilevel Governance (MLG) concept to understand why EU Member-States, such as Belgium, sometimes fail to transpose EU directives correctly or in time. Firstly, it discusses the nature and the value of the MLG concept. It is argued that a theoretical incorporation of the MLG concept in the Neo-Institutional (NI) paradigm is necessary to gain explanatory power. Secondly, an overview is presented of the Belgian implementation record. In the last part, the combined use of the MLG concept and the NI theory identifies several factors to explain failing implementation. It is argued that governance as well as multilevel institutions can constrain the desired smooth implementation. Examples of such hard and soft institutions include the multi-layered federal structure of Belgium, the complex co-ordination and implementation mechanisms, the role of advisory bodies and the Council of State, the relation between administrations and 'cabinets', and cultural features such as knowledge of the EU.