

Met de Europese verkiezingen voor de deur volgt onherroepelijk een discussie over het democratische karakter van de EU. Gijs Jan Brandsma gaat in op een vaak onderbelicht aspect van EU-besluitvorming, de zogeheten *comitologie*; een systeem met grote impact op ons leven maar waarop weinig democratische controle bestaat.

Door Gijs Jan Brandsma

# Kleine besluiten met grote gevolgen

## Europese technocratie of democratie?

Veel van de regelgeving die het leven van burgers beïnvloedt, bestaat niet uit wetten. De bulk bestaat uit kleine, gedetailleerde besluiten, gebaseerd op iets abstracter geformuleerde wetgeving, waarin de regering precies aangeeft welke regels voor welke situatie gelden. Dat is niet alleen in Nederland zo, maar in alle democratische systemen (Page & Jenkins 2005). En dat geldt ook voor de Europese Unie. Ruim 80 procent van alle Europese wet- en regelgeving bestaat uit dit soort kleinere besluiten (Brandsma 2013). Toch kunnen al die kleine regels een grote impact hebben op ons leven. Ze gaan bijvoorbeeld over het toekennen van landbouwsubsidies, de veiligheid van speelgoed, of het toelaten van bodyscanners op luchthavens. Deze technische, gedetailleerde

besluiten worden door de Europese Commissie genomen. Daarin wordt zij bijgestaan door ongeveer 250 comités van beleidsambtenaren uit lidstaten: de zogeheten procedure van *comitologie*. In deze bijdrage staat de vraag centraal hoe democratisch dit bestuursstelsel eigenlijk is.

### Een technocratische oplossing

Oorspronkelijk was comitologie helemaal niet bedoeld als bestuursstelsel. Het was eerder bedoeld als een ad hoc oplossing voor een politieke impasse. We gaan even terug naar het jaar 1962, toen het eerste deel van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid werd aangenomen door de Raad van Ministers. Verschillende lidstaten vreesden dat de Commissie, als net nieuwe, onafhankelijke,

ambtelijke organisatie, weleens uitvoeringsbesluiten kon gaan nemen die de lidstaten niet zagen zitten, terwijl andere lidstaten de Commissie juist vrij spel wilden geven. De politieke onderhandelingen op dit dossier liepen vanwege dit punt muurvast. Om de impasse te doorbreken is een comitologie-procedure bedacht: een comité van beleidsambtenaren uit de lidstaten die moesten stemmen over de uitvoeringsbesluiten van de Commissie. Pas als in dat comité de stemmen staakten, of als het comité tegen stemde, moest de Commissie de zaak voorleggen aan de Raad van Ministers (Blom-Hansen 2011).

Ambtelijke controle uit de lidstaten over gedetailleerde, technische materie was hiermee dus de oplossing voor een politiek probleem tussen de lidstaten en de Commissie. Deze oplossing bleek zo goed werkbaar, dat ze vervolgens bij allerlei andere Europese wetten ook werd ingevoerd. Gaandeweg werd comitologie een standaard clause in nieuwe wetgeving, en het aantal comités groeide gestaag. De huidige Europese verdragen duiden comitologie nog steeds in deze termen: controle door de lidstaten over uitvoeringsmaatregelen van de Commissie<sup>1</sup>.

In de praktijk doen de comités echter veel meer dan alleen stemmen over voorstellen van de Commissie. Omdat de Commissie wil voorkomen dat een comité tegen stemt, betreft ze de ambtenaren uit de lidstaten al in een vroeg stadium bij haar plannen. Zaken komen regelmatig terug op de agenda van een comité, net zolang tot het voorstel kan rekenen op – meestal – een zeer ruime meerderheid. In de tussentijd zijn de plannen van de Commissie op vele punten aangepast, geactualiseerd en beleidstechnisch verbeterd. De comités zijn daarmee verre van alleen controleurs; nationale ambtenaren regeren in feite mee.

### Een democratisch probleem

Dat is ook precies wat comitologie al decennialang omstrede maakt. Terwijl de lidstaten, via ambtenaren, hiermee op grote schaal met de Commissie meepraten over de nadere uitwerking van Europese wetten, is het Europees Parlement – toch ook medewetgever – niet welkom aan tafel. Dit was met name een heikele kwestie voor die

dossiers waar de Commissie en de comités niet zomaar losse uitvoeringsregels bespraken, maar wijzigingen in de technische bijlages van de betrokken wetten zelf. Het Parlement vreesde – terecht, zo blijkt (Héritier et al. 2012) – dat de Commissie en de lidstaten allerlei zaken die ze niet met het Parlement in de wet zelf konden regelen alsnog achteraf in een bijlage wegmoffelden, waar het Parlement verder geen invloed meer op had.

Het democratisch tijt keerde in 2006 – maar enkel voor die dossiers waarin technische bijlages werden gewijzigd. Na grote politieke druk verwierf het Parlement toen een toetsingsrecht waarmee het tot drie maanden na raadpleging van het bewuste comité alsnog een veto kon uitspreken als de wijziging in de technische bijlages van wetten disproportioneel of onrechtmatig was. Om de balans tussen de Europese instituties te bewaren verwierf de Raad hetzelfde vetorecht. De ironie wil overigens dat de Raad – die net als de comités de lidstaten vertegenwoordigt – in de praktijk vaker een comité terugfluit dan het Parlement (Brandsma 2013).

Met het verdrag van Lissabon van december 2009 is comitologie in twee stukken geknipt. Aan de ene kant blijven voor nieuwe, op zichzelf staande uitvoeringsmaatregelen de aloude comités van beleidsambtenaren uit lidstaten bestaan. Voor wijzigingen in technische bijlages van wetgeving, echter, verliezen de comités van nationale beleidsambtenaren hun stemrecht, zodat de Commissie zich minder van hen aan hoeft te trekken. Daar staat tegenover dat het vetorecht van Raad en Parlement verder versterkt is, en dat het Parlement ook mensen naar de ambtelijke comités mag sturen om die te observeren<sup>2</sup>. Eerste indicaties wijzen erop dat de Commissie hierdoor soms meer beleidsruimte kan claimen: zo hebben bijvoorbeeld 19 lidstaten achter de schermen geprotesteerd tegen de manier waarop de Commissie omgaat met de grenzen van haar mandaat in het landbouwbeleid.

### Technocratie vs. democratie?

Hoe democratisch is dit technocratische systeem eigenlijk? Voor de buitenstaander kan het er al gauw uitzien als procedureel geneuzel of als een

# Democratie volgens Libanees recept

Toen Libanon in 1943 een onafhankelijke republiek werd, stonden haar *founding fathers* voor een ingewikkelde opdracht. Alle achttien officieel erkende religieuze gemeenschappen moesten vertegenwoordigd worden in de nieuwe democratie. De elites van deze gemeenschappen sloten een nationaal pact, waarin ze de belangrijkste politieke functies onderling verdeelden. Zeventig jaar later houdt deze verdeling nog steeds stand. De president van de republiek is altijd een maronitische christen. De premier moet een soennitische moslim zijn, de voorzitter van het parlement is een sjiitische moslim. De parlementaire vicevoorzitter is Grieks orthodox, net als de vicepremier. De hoogste legerleider wordt geleverd door de Druzen. Ook de zetels in het parlement zijn grondwettelijk verdeeld. Christenen en moslims bezitten allebei de helft van het aantal zetels. Beide helften zijn weer verdeeld onder de verschillende islamitische en christelijke stromingen. Dit tamelijk rigide systeem leidt ertoe dat geen enkele bevolkingsgroep in Libanon wordt onderdrukt. Ook voorkomt het dat één groep of politieke beweging de absolute macht verwerft. Maar de Libanese democratie heeft ook een keerzijde. Omdat de verdeling is gebaseerd op een volkstelling uit 1932, klopt deze niet meer met de werkelijke demografische verhoudingen. Daarbij is de politiek dermate versnipperd, dat besluitvorming regelmatig eindigt in een patstelling. In moeilijke tijden zoeken politici en kiezers steun in hun eigen religieuze gemeenschap, vaak ook in de buurlanden. Hiermee wordt Libanon een speelbal van regionale ontwikkelingen. Het is daardoor de vraag of dit unieke democratische model ook de komende decennia overeind blijft.

Mark Snijder  
Redacteur *Idee*

“Op papier is er een trend naar sterkere politieke controle over comitologie waarneembaar, maar in de praktijk zijn er nog heel wat hobbels te nemen om die politieke controle ook daadwerkelijk uit te oefenen”

overdaad aan ambtelijk overleg met weinig politieke controle. Feit is echter wel dat ieder politiek systeem, of het nu de EU, Nederland of welke andere democratie dan ook is, op grote schaal de technische invulling van wetgeving aan ministeries, lees: ambtenaren, overlaat. Politici zetten de grote lijnen uit in wetgeving, en de details worden door de ambtenarij ingekleurd en toegepast. Het unieke aan de Europese comitologie is dat alle uitvoeringsmaatregelen individueel ter controle worden voorgelegd aan een controleliedzaam, in dit geval comités van nationale beleidsambtenaren. Aangezien dezelfde ambtenaren deze technische, gedetailleerde materie uiteindelijk op nationaal niveau moeten implementeren, is het om inhoudelijke redenen ook goed dat zij op Europees niveau over die regels meepraten: dat levert uitvoerbaar beleid op en draagvlak in nationale overheden (Joerges 2006).

Maar om de democratische controle op dit systeem goed te laten verlopen, moet echter wel aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan. In de eerste plaats moet voor de buitenwereld inzichtelijk zijn waar de comités zich precies mee bezighouden, zodat burgers en pressiegroepen hun werkzaamheden kunnen volgen. Omdat politici

simpelweg niet de capaciteit hebben om ieder dossier tot in detail te volgen (daar hebben ze immers ambtenaren voor), moeten ze wel kunnen afgaan op signalen die zij van burgers en pressiegroepen ontvangen (McCubbins en Schwartz 1984). Transparantie is dus pure noodzaak voor politieke controle, en hoewel er een omvangrijk comitologieregister op internet is opgetuigd bevat het bijzonder weinig informatie over de inhoud van besprekingen (Brandsma 2013).

In de tweede plaats moeten politieke actoren in staat zijn om de besluitvorming daadwerkelijk richting te geven. Op Europees niveau betekent dit dat de Raad van Ministers en het Europees Parlement in noodgevallen aan de rem moeten kunnen trekken, en dat kunnen zij op dit moment niet in alle gevallen. Op nationaal niveau kunnen politieke actoren richting geven door hun comitédeelnemers scherp te laten hebben welke brede overwegingen zij in hun handelen moeten meenemen, zodat die overwegingen (meestal indirect) politiek gelegitimeerd zijn. In de praktijk blijkt dat een groot deel van de comitédeelnemers die kaders voor zichzelf wel scherp heeft, maar dat die niet met hun leidinggevendenden zijn afgestemd zodat politiek gevoelige punten soms onder de radar blijven.

In de derde plaats moeten de Raad van Ministers en het Europees Parlement de capaciteit hebben om de vetorechten die zij hebben in het geval van wijzigingen in technische bijlages van wetten, ook daadwerkelijk te gebruiken. Maar hun werkdruk is te hoog om ieder geval aandachtig te kunnen behandelen. Zoals gezegd mag het Parlement met eigen mensen bij de nationale ambtenaren aanschuiven. Vanwege het technische karakter van de dossiers stuurt het Parlement vaak een ambtenaar van de griffie – als er al iemand gaat – die impliciet de haast onmogelijke taak heeft alles te observeren waar alle EP-fracties mogelijkwijs op aan zouden kunnen slaan. De lobbygroepen hebben ook het nakijken, want informatie over deze vergaderingen is slechts sporadisch beschikbaar.

## ‘Hit and run’

Op papier is er een trend naar sterkere politieke controle over comitologie waarneembaar, maar in

de praktijk zijn er nog heel wat hobbels te nemen om die politieke controle ook daadwerkelijk uit te oefenen. Het Parlement viert haar nieuw verworven vetorechten als een grote overwinning: eindelijk volledige controlerechten, en eindelijk – deels – verlost van de lidstaatcomités met stemrecht! Maar de totale controle neemt af, en die ruimte neemt de Commissie met genoeg. En daarmee begint de Europese Commissie steeds meer op een normale ambtelijke organisatie te lijken waarbij haar dossiers niet continu, maar slechts incidenteel tegen het licht worden gehouden.

Gijs Jan Brandsma is als onderzoeker en docent verbonden aan het departement Bestuurs- en Organisationswetenschappen van de Universiteit Utrecht. Van zijn hand verscheen *Controlling Comitology*, dat inzicht geeft in de totstandkoming van en controle op de grote hoeveelheid kleine Europese regels.

## Noten

- 1 Artikel 291, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.
- 2 Artikel 290, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie; en Kaderakkoord over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie d.d. 20 november 2011.

## Literatuur

- Blom-Hansen, J. (2011). *The EU Comitology System in Theory and Practice: Keeping an Eye on the Commission?* Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Brandsma, G.J. (2013). *Controlling Comitology: Accountability in a Multi-Level System*, Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Héritier, A., C. Moury, C. Bischoff and C.F. Bergström (2012). *Changing Rules of Delegation: A Contest for Power in Comitology*, Oxford: Oxford University Press.
- Joerges, C. (2006). ‘Deliberative Processes revisited: What have we learnt about the Legitimacy of Supranational Decision-Making?’ *Journal of Common Market Studies* 44: 779-802.
- McCubbins, M. & T. Schwartz (1984). ‘Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms’, *American Journal of Political Science* 28: 165-179.
- Page, E. & B. Jenkins (2005). *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*, Oxford: Oxford University Press.