

Deze bachelorproef werd geschreven tijdens de COVID-19 crisis in 2020-2021. Deze wereldwijde gezondheids crisis heeft mogelijk een impact gehad op het schrijf- en verwerkingsproces, de onderzoekshandelingen en de onderzoeksresultaten die aan de basis liggen van dit werkstuk.

Voor u ligt de scriptie 'Invloed van lobbying op de implementatie van beleidsvoorstellen van de Europese Commissie.' Deze scriptie is geschreven in het kader van onze bachelorproef, deel van de opleiding Toegepaste Economische Wetenschappen aan de Universiteit Hasselt. Gedurende de periode van oktober 2020 tot en met mei 2021 zijn wij, Maarten Appermans, Thomas Brouckmans en Robbe Nelissen bezig geweest met het bestuderen van dit onderwerp en het schrijven van deze scriptie.

De complexe aard van de materie heeft voor een uitdagende opgave gezorgd. Uiteindelijk waren wij in staat na uitvoerig kwalitatief onderzoek de onderzoeksvraag te beantwoorden. Dit gebeurde onder begeleiding van onze promotor prof. dr. Wim Marneffe en copromotor drs. Diana Danciu. Zij hebben steeds onze vragen beantwoord waardoor wij verder konden met ons onderzoek. Bij deze willen wij hen dan ook graag bedanken voor de begeleiding en hun ondersteuning tijdens dit traject.

Tot slot willen wij ook onze vrienden en familie bedanken die ons geholpen hebben gedurende onze bachelorproef. Hun raad en ondersteuning hebben ons geholpen om deze scriptie tot een goed einde te brengen.

Wij wensen u veel leesplezier toe.

Maarten Appermans, Robbe Nelissen en Thomas Brouckmans

Hasselt, 10 mei 2021

Abstract

Dit onderzoek, met als titel: *Invloed van lobbying op de implementatie van beleidsvoorstellen van de Europese Commissie*, heeft als doel een beter inzicht te verkrijgen in de relatie tussen lobbying en het beleidsvormingsproces van de Europese Commissie. Daarvoor is er getracht een antwoord te zoeken op de vraag: *Is er invloed van lobbying op de implementatie van beleidsvoorstellen van de Europese Commissie?*

Aan de hand van een literatuuronderzoek werden belangrijke bevindingen uit de huidige literatuur samengevat. Enerzijds om beter te begrijpen hoe lobbying en de Europese Commissie met elkaar verbonden zijn, anderzijds om een eigen database-onderzoek te lanceren, waarbij dertig willekeurige RIA-documenten geanalyseerd werden. Binnen deze analyse werd er voornamelijk gefocust op hetgeen betrekking had tot de belanghebbende partijen. Zo bleek dat de stakeholders in alle gevallen geconsulteerd werden. In het merendeel gebeurde de consultatie zelfs zeer uitgebreid aan de hand van twee of meer verschillende consultatiemethodes, waardoor er zich een grote mogelijkheid tot lobbying voordoe. Anderzijds bleek dat de mening van de geconsulteerde belanghebbenden ook invloed had op de uitkomst van het beleid. Hoe effectief die invloed was, hangt af van drie dingen: conflict, complexiteit en maturiteit. Ten eerste is er een negatief verband tussen conflict en effectiviteit: hoe groter het conflict, hoe minder effectief de invloed zal zijn. Ten tweede is er een positief verband tussen complexiteit en effectiviteit: hoe complexer de materie, hoe afhankelijker de beleidsmakers zijn van expertise en dus hoe meer mogelijkheid tot lobbying. Tenslotte toont de maturiteit ook een positief verband met de effectiviteit van lobbying: grote, oudere en internationale bedrijven hebben, bevestigd door literatuur en database-onderzoek, meer invloed op beleid via lobbying.

De gevonden resultaten sluiten goed aan bij het literatuuronderzoek en zorgen dus voor bijkomend bewijs. Gezamenlijk scheppen ze een duidelijk beeld over de relatie tussen belanghebbenden en de beleidsvorming van de Europese Commissie. Hierdoor kan met zekerheid worden uitgesproken dat lobbying invloed heeft op de beleidsimplementatie van beleidsvoorstellen van de Europese Commissie. Hoewel de onderzoeksvraag kon worden beantwoord, blijft het onderzoek enigszins beperkt. Om de precieze invloed van lobbying op de beleidsimplementatie van de Europese Commissie te kunnen bepalen, is er nood aan meer tijd en financiële middelen. Dergelijk onderzoek is aangeraden in aansluiting op dit onderzoek, dat als basis dient daarvoor.

1. Introductie	4
2. Lobbying: definitie, situering en belang	5
2.1. Wat weten we al over de invloed van lobbying?	6
3. Beleidsvorming binnen de Europese Commissie	8
3.1. De Europese Commissie en haar functie	8
3.2. Besluitvorming	9
3.2.1. Better regulation	9
3.2.2. Reguleringssimpactanalyses	10
4. Mogelijkheden tot lobbying binnen de EC	12
4.1. Consultaties	12
4.1.1. Open consultaties	13
4.1.2. Gesloten consultaties	13
4.1.3. Hybride consultaties	14
4.2. Informele trialogen	15
4.2.1. Mogelijkheden tot lobbying binnen informele trialogen	15
4.3. Conclusie mogelijkheden tot lobbying binnen de EC	17
5. Samenvatting literatuuronderzoek en gat in de literatuur	18
6. Methodologie	19
7. Resultaten	22
7.1. De mogelijkheid tot lobbying	22
7.2. De invloed van belanghebbenden	23
7.2.1. Eensgezindheid onder de belanghebbenden	24
7.2.2. Verdeeldheid onder de belanghebbenden: issue conflict	27
8. Conclusie	29
9. Discussie	31
10. Literatuurlijst	31
11. Bijlagen	36

1. Introductie

Vijf grote olie- en gasbedrijven, waaronder Total en Shell, zouden sinds 2010 grote sommen geld bovenhalen om via lobbying het Europese klimaatplan en de bijbehorende besluitvorming te beïnvloeden en te ondermijnen. Volgens een rapport van Greenpeace uit 2019 hebben de vijf grootste olie- en gasbedrijven in de voorbije tien jaar 251,3 miljoen euro uitgegeven aan lobbying binnen de EU. Toegang tot de beleidsvorming rond bijvoorbeeld energie en klimaat zou voor deze bedrijven zo belangrijk zijn dat ze bereid zijn hier meer dan 30 miljoen euro per jaar aan te besteden. Volgens het rapport zouden deze bedrijven alleen hiervoor al 200 EU-lobbyisten tewerkstellen en tussen 2014 en 2019 al 327 vergaderingen op hoog niveau gehad hebben met de Europese Commissie. Dat komt neer op meer dan 1 vergadering per week (Greenpeace EU, 2019). Inzicht in de relatie tussen lobbying en de implementatie van beleidsvoorstellen van de Europese Commissie kan ertoe bijdragen een concreter beeld voor bedrijven of sectoren te creëren rond waar er lobbying plaatsvindt in het beleidsvormingsproces, of lobbying daadwerkelijk invloed heeft op dit proces en wat deze invloed zou kunnen zijn.

Lobbying vindt volgens Lee Drutman (2015) plaats wanneer belanghebbenden aan de hand van financiële middelen politieke uitkomsten trachten te beïnvloeden. Eerdere studies focussen voornamelijk op de verschillende fases van het beleidsvormingsproces in de Europese Commissie en tonen aan dat er wel degelijk plaats is voor lobbying. Zo is er bijvoorbeeld de consultatiefase die gebaseerd is op de uitwisseling van informatie tussen de regulator en de stakeholders (de Carvalho et al., 2017). Bestaande literatuur biedt dus inzicht in waar lobbying plaatsvindt tijdens het beleidsvormingsproces. Echter, ondanks dat bestaande studies aantonen op welke momenten de Europese Commissie open staat voor input van externen, is er weinig onderzoek gedaan om na te gaan of lobbying een invloed heeft. Hierdoor is het lastig om een analyse te maken over wat de invloed van lobbying is, en of het nuttig is voor bedrijven of sectoren om te lobbyen. Het doel van deze studie is dan ook om een andere kijk te bieden op de zaken door via kwalitatief literatuur- en database-onderzoek een analyse te maken over lobbying binnen de Europese Commissie. Op deze manier wordt er getracht een antwoord te bieden op de onderzoeksvraag van deze studie: Is er invloed van lobbying op de implementatie van beleidsvoorstellen van de Europese Commissie?

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Zo is er eerst een literatuuronderzoek uitgevoerd en vervolgens een database-onderzoek. De volgende vier hoofdstukken van deze paper bieden een overzicht van de bestaande literatuur over onder andere lobbying, de beleidsvorming in de Europese Commissie, de consultatiefase en de informele dialogen. Hoofdstuk vijf gaat in op de onderzoeksmethode en de validiteit van het onderzoek. Vervolgens beschrijft hoofdstuk zes het database-onderzoek en de resultaten hiervan. Tot slot worden in het laatste hoofdstuk de conclusie, discussie en aanbevelingen gepresenteerd.

2. Lobbying: definitie, situering en belang

Alvorens er onderzoek omtrent de invloed van lobbying kan worden gedaan, is het belangrijk om stil te staan bij wat lobbying is, op welke manier dat mogelijk wordt gemaakt en voor welke economische actoren dat van belang is. Volgens Lee Drutman (2015) vindt lobbying plaats wanneer belanghebbenden (bijvoorbeeld: bedrijven, ngo's, consumentengroepen en arbeidsorganisaties) met behulp van financiële middelen politieke uitkomsten trachten te beïnvloeden. Dat concept is echter niet nieuw, want zelfs in de tijd van de Grieken en de Romeinen werd er al rond deze thematiek nagedacht. Naast belanghebbenden, die vanzelfsprekend een directe rol opnemen in het lobbyingproces, beïnvloedt lobbying bijvoorbeeld ook bedrijven in diezelfde sector, aangezien zij onrechtstreeks worden getroffen door nieuwe wetgeving. Het belang van lobbying blijft ook elke dag groeien, zegt Drutman. Het zijn de weerhaakjes die lobbying met zich meebrengt die ervoor zorgen dat er steeds meer aan lobbying gedaan wordt. Lobbying vraagt om aandacht voor politiek, hierbij zullen steeds nieuwe redenen tevoorschijn komen om beleidsmatig actief te blijven. Lobbying is dus meer en meer cruciaal geworden en het belang wordt mooi uitgedrukt in volgend gezegde uit Washington:

"If you are not at the table, you are probably on the menu" (Michael Enzi).

2.1. Wat weten we al over de invloed van lobbying?

In deze paper zal er nagedacht worden over de impact van lobbying op beleidsimplementatie in de Europese Commissie. Wat nu de uiteindelijke impact van lobbying is, kunnen we opdelen in twee aparte vragen: enerzijds wanneer lobbying al dan niet voorkomt en anderzijds wat de invloed van lobbying bepaalt (als er zich lobbying voordoet, in welke mate is het dan effectief?). Hier valt op dat de invloed die lobbying heeft vrijwel nooit numeriek of concreet wordt gedefinieerd, terwijl er in de publieke sector al jaren wordt gezocht naar een duidelijk antwoord. Dat bevestigt volgende uitspraak van Beth Leech, politiek wetenschapper aan Rutgers University:

"The search for a definitive statement about the power of lobbyists has become the holy grail of interest group studies" (Beth Leech, 2010) (Janoski et. al, 2020).

Ondanks dat verwachtingen en logisch redeneren suggereren dat er inderdaad sprake is van invloed, is dat dus nog niet eenduidig of zelfs statistisch aangetoond binnen de literatuur (Todorova, 2020) (Giovannoni en Campos, 2017). Volgens Giovannoni en Campos (2017) komt dit mede voort uit het feit dat data betreffende lobbying moeilijk te vatten is. Politiek wetenschapper David Lowery (2013) bevestigt: enerzijds zegt hij dat er inderdaad nog maar weinig onderzoek is gedaan betreffende dit topic, anderzijds dat de resultaten sterk ingaan tegen de verwachtingen. Uit de meeste onderzoeken blijkt dat er eerder weinig of geen invloed is en dat er zelfs op de vraag wat invloed nu eigenlijk is nog geen eenduidig antwoord bestaat. Lowery zegt dat vanwege de omvang van en de blootstelling aan lobbying in de 21^{ste} eeuw we ervan uitgaan dat lobbying een grote invloed heeft, deze hypothese is echter veel minder statistisch gestaafd dan men zou verwachten. Invloed van lobbying is in geval van minder belangrijke beleidsissues voor de helft van de keren statistisch significant en slecht een vijfde van de gevallen wanneer het gaat over erg belangrijke beleidsissues. Deze bevinding over low en high policy wordt ook door Todorova bevestigd (Lowery, 2013) (Todorova, 2017).

Giovannoni en Campos (2017) bespreken een aantal factoren die de kans op lobbying bepalen. In hun eigen woorden bespreken ze dus niet de invloed van lobbying op beleid, maar hoe lobbying invloed kan vergroten. Cijfermatig stellen ze dat er ongeveer 16% meer kans is op invloed in geval van lobbying dan wanneer er niet aan lobbying wordt gedaan (Giovannoni en Campos, 2017). Tatyana Todorova (2020) heeft het er in hoofdzaak over wat nu precies de invloed van lobbying bepaalt. Vanzelfsprekend is de invloed van lobbying enorm relevant. Wanneer bedrijven miljoenen investeren om beleid te beïnvloeden, wil men natuurlijk ook weten hoe succesvol en efficiënt dat gebeurt (Todorova, 2020).

Vanuit het onderzoek van Giovannoni en Campos kan men twee grote factoren die de kans op lobbying door bedrijven beïnvloeden onderscheiden. Ten eerste het electoraal systeem: open partijlijsten en kleine electorale regio's vergemakkelijken het lobbyproces. Het is echter zo, dat onder gesloten partijlijsten, grote electorale regio's voordeliger zijn voor lobbying. Als

tweede factor duiden Giovannoni en Campos een aantal eigenschappen van bedrijven die mogelijk invloed uitoefenen op de mate waarin er aan lobbying zal worden gedaan, hierop volgend een korte opsomming. Hoe ouder/groter het bedrijf, hoe groter de kans op lobbying. Buitenlandse of internationale bedrijven doen over het algemeen meer aan lobbying en er is ook sprake van een positieve relatie tussen de kans op lobbying en hoe democratisch het land van herkomst is (Giovannoni en Campos).

Over het algemeen zijn er vier factoren die de mate van invloed op beleidsvorming omvatten. Ten eerste het type belangengroep, hierbij wordt er een onderscheid gemaakt tussen belangengroepen vanuit bedrijven en vanuit ngo's. Dat verschil kan worden afgeleid uit onderzoek van Heidi Klüver (2008), die concludeerde dat belangengroepen vanuit bedrijven veel beter gerepresenteerd zijn. Daarnaast blijkt ook dat bedrijven veel succesvoller zijn in het beïnvloeden van beleid dan ngo's (Dür en de Bièvre, 2007). Volgens Jason Webb Yackee (2006) zijn hier twee redenen voor. Enerzijds zijn beleidsmakers gewoonweg meer ontvankelijk voor bemerkingen uit de hoek van bedrijven, bijgevolg zullen ze ook in grotere mate beïnvloed worden. Anderzijds zijn bedrijven veel beter in staat om informatie over te brengen aan beleidsmakers en dus hun belangen duidelijk te maken, dit omdat bedrijven complexe data en dergelijke beter begrijpen (Yackee, 2006).

Tatyana Todorova (2020) voegt naast het type belangengroep nog twee andere factoren toe, namelijk *issue conflict* en *issue complexity*. Met *issue conflict* wordt er bedoeld in welke mate de meningen van belangengroepen verspreid zijn binnen een bepaalde kwestie. Hoog conflictueuze beleidskwesties zijn een slecht klimaat voor lobbying, want zo worden beleidsmakers in verschillende richtingen getrokken resulterend in een status quo. *Issue complexity* beslaat de moeilijkheidsgraad van het analyseren, het begrijpen, en derhalve het oplossen van een bepaalde beleidskwestie. Bij een hoge moeilijkheidsgraad zijn beleidsmakers afhankelijk van externe informatie, dit biedt een ideale opportuniteit voor belangengroepen om invloed uit te oefenen op het beleidsvormingsproces (Todorova, 2020).

Ten slotte, heeft David Coen (2007) het over de openheid van het Europese Parlement en de Europese Commissie, alsook de plaats van lobbying binnen Europese beleidsvorming als belangrijke factoren. Hij toonde aan dat belangengroepen een belangrijke invloed kunnen uitoefenen gedurende het volledige beleidsvormingsproces van de EU (Coen, 2007). Het zwaartepunt ligt natuurlijk waar er in het proces het meeste plaats is voor lobbying. Dat geeft meteen de aanleiding om dieper in te gaan op het beleidsvormingsproces binnen de Europese Commissie.

3. Beleidsvorming binnen de Europese Commissie

Zoals blijkt uit het onderzoek van Coen (2007), is er plaats voor lobbying gedurende het volledige beleidsvormingsproces van de Europese Unie. Vooraleer we trachten te achterhalen welke mogelijkheden tot lobbying zich nu precies voordoen binnen de beleidsvorming van de Europese Commissie, is het belangrijk dat we stilstaan bij enkele fundamentele eigenschappen.

3.1. De Europese Commissie en haar functie

De politieke richting en algemene strategie van de EU worden bepaald door de Europese Commissie en de andere grote EU-instellingen zoals de Raad en het Parlement. De Europese Commissie zelf wordt gezien als het dagelijks bestuur van de Europese Unie en heeft het zogenaamde recht van initiatief. Dat wil zeggen dat de EC als enige EU-instelling wetsvoorstellen mag indienen bij het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie. Andere taken van de EC zijn bijvoorbeeld de handhaving van de Europese regelgeving, het beheer van de begroting en het uitbrengen van adviezen en aanbevelingen. Om de vijf jaar treedt een nieuwe Commissie aan waarvan de nieuwe voorzitter de politieke prioriteiten bepaalt. Deze worden dan vertaald in concrete acties en opgenomen in het jaarlijks werkprogramma (Europese Commissie, 2017). Dat werkprogramma wordt opgesteld op basis van de doelstellingen van de EC en geeft een overzicht van de belangrijkste te nemen wetgevingsinitiatieven, uitvoeringsbesluiten en andere beslissingen (Europa Nu, z.d.-b).

De Europese Commissie heeft dus een zeer belangrijke functie, aangezien zij het EU-beleid ontwikkelt en tracht uit te voeren (Europese Commissie, 2017). Maar hoe komt het beleid nu eigenlijk tot stand?

3.2. Besluitvorming

Eerst en vooral is het belangrijk om te begrijpen waar de Europese wetgeving op gebaseerd is. Volgens de Europese Commissie (2017) dient het EU-beleid in het belang van de burgers, het bedrijfsleven en de overige stakeholders in de Europese Unie te zijn. Hiervoor dient het initiatief 'betere regelgeving'. Daarnaast moet er voor nieuw beleid eerst een interne overeenstemming worden bereikt volgens een vaste procedure. (Europese Commissie, 2017).

3.2.1. Better regulation

In het algemeen wordt wetgeving ontwikkeld om een bepaalde uitkomst te realiseren. Hiermee probeert een bepaalde overheid bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren of het aantal COVID-19-besmettingen te reduceren. Of die doelstellingen uiteindelijk bereikt worden is dus een belangrijke vraag. Maar vaak wordt die vraag over het hoofd gezien. Meestal wordt er te veel gefocust op de input van beleid, zoals uitgaven bijvoorbeeld. Daar gaat het mis. Het is namelijk veel belangrijker om de output van beleid te analyseren: realiseert de input het gewenste doel of niet? Dat inzicht heeft binnen het beleidsvormingsproces van de Europese Unie voor een shift richting *evidence-based policy* gezorgd, met als gevolg de geboorte van *Better Regulation* (Gertler et al., 2016).

Betere regelgeving, oftewel "*Better Regulation*" in het Engels, zorgt voor een ontwikkeling van EU-wetgeving en -beleid waarbij bepaalde doelen behaald worden met een minimale kost. Het is een manier van werken waarbij men moet zorgen dat politieke beslissingen genomen worden op een transparante manier met de best beschikbare methodes. Hieronder vallen voornamelijk de impact assessment methoden, waar we tijdens deze literatuurstudie nog verder op in zullen gaan. Betere regelgeving wordt toegepast op de volledige beleidscyclus met voor elke fase verschillende doelen, principes, middelen en procedures om ervoor te zorgen dat de EU het best mogelijke beleid heeft (European Commission, 2017). Via betere regelgeving wil de Commissie de betrokken partijen meer inspraak geven in wetgeving en beleidsontwikkeling om op deze manier een beter resultaat te bekomen. Om de transparante besluitvorming te kunnen garanderen heeft de Commissie objectieve gegevens nodig en de hulp van belanghebbenden zoals bedrijven, onderzoekers, overheidsinstanties en gewone burgers. Bij het voorstellen van nieuw beleid en nieuwe wetgeving, richt de Commissie zich vooral op de aspecten die echt door de EU moeten worden behandeld en gaat ze na in welke gebieden de bestaande EU-wetgeving kan worden verbeterd (Europese Commissie, z.d.-a).

3.2.2. Reguleringsimpactanalyses

Zoals eerder aangehaald, is de toepassing van impactanalyses een belangrijke bouwsteen voor betere regelgeving (Gertler et al., 2016). Hoewel betere regelgeving meer omvat dan alleen de toepassing van impactanalyses, is het toch van enig belang voor dit onderzoek. De reden daarvoor wordt duidelijk wanneer de literatuur over impactanalyses wordt onderzocht. Een reguleringsimpactanalyse, afgekort als RIA, is een belangrijk hulpmiddel voor overheden om de kwaliteit van nieuwe of aangepaste wetgeving te bevorderen. Het is een instrument dat gebruikt wordt om systematisch op zoek te gaan naar de kosten en baten van verschillende beleidsopties. Het doel van RIA is om beleidsmakers aan te zetten tot het analyseren van regulering, om vervolgens de meest efficiënte en effectieve keuze te kunnen maken (OECD, 2009) (Carroll, 2010). De precieze toepassing van RIA verschilt van overheid tot overheid, maar in principe behandelen ze grotendeels de volgende aspecten:

TABEL 1:

Probleemstelling	Wat is het probleem? Moet er actie tegen worden ondernomen, of is het beter om niets te doen?
Doelstelling	Wat is de gewenste uitkomst? Wat is het doel?
Beschrijving beleidsopties	Welke opties zijn er? Op welke manier behalen deze het beoogde doel?
Schatting van de impact	Welke kosten en baten draagt iedere optie met zich mee?
Verklaring	Indien er een keuze is gemaakt, waarom optie X gekozen? Waarom optie Y en Z niet gekozen?
Implementatie	Hoe gaan we de gekozen optie implementeren? Welke strategie wordt er toegepast?
Consultatie	Interactie met belanghebbende partijen (stakeholders). Niet alleen tijdens RIA's, maar ook tijdens het gehele beleidsvormingsproces.

Noot. Aangepast van "Does regulatory impact assessment lead to better policy?", door Carroll, P., 2010, *Policy and Society*, 29(2), p. 119.

Zoals ook blijkt uit bovenstaande tabel, is het belangrijk dat de juiste vragen op het juiste moment worden gesteld (Kirkpatrick & Parker, 2008). Timing speelt daarom een cruciale rol

tijdens RIA's. Volgens de literatuur zou RIA altijd zo vroeg mogelijk in het beleidsproces moeten worden toegepast. Het helpt beleidsmakers namelijk in eerste instantie met de keuze of ze wel of niet moeten reguleren. Pas daarna focust het op de verschillende veranderingen die kunnen worden ondernomen (Marušić, 2011). Wanneer RIA laat in het proces wordt toegepast, zal het eerder een verantwoordende functie hebben voor beslissingen die reeds gemaakt zijn. Op deze manier wordt er niet actief op zoek gegaan naar welke beslissingen het beoogde resultaat effectief en efficiënt zullen bereiken. Daarnaast wordt er enkel een grondige analyse uitgevoerd voor verschillende beleidsopties als er nog geen definitieve keuze is gemaakt. Het is dus van groot belang dat RIA vroeg wordt toegepast en integraal deel uitmaakt van het gehele beleidsvormingsproces (OECD, 2009).

Tegenwoordig wordt RIA frequent toegepast door bijna alle OECD-landen. Ook de Europese Commissie heeft inmiddels het instrument opgenomen in haar arsenaal (OECD, 2009) (Carroll, 2010) (Kirkpatrick & Parker, 2008). De EC hoopt daarmee betere regelgeving te vormen, maar ook haar legitimiteit te verhogen en voor coherentie en transparantie te zorgen (Bäcklund, 2009). Sinds 2003 heeft de EC ook een nieuw systeem voor haar impactanalyses ingevoerd, met integratie van de volgende drie pijlers: sociaal, economisch en milieu. Het voornamelijkste doel is om een correcte analyse over de mogelijke impact op de verschillende pijlers ter beschikking te hebben. Daarnaast wordt er, door het beleidsvormingsproces te onderwerpen aan impactanalyses, ingespeeld op de doelstelling uit het '*Better Regulation*'-beleid om regulering te verbeteren via op-kennis-gebaseerde benaderingen (Bäcklund, 2009).

Maar waarom is de toepassing van RIA dan relevant voor dit onderzoek? Het antwoord daarop heeft te maken met betrokkenheid. Zoals tabel 1 al aanhaalde, wordt er tijdens impactanalyses en doorheen het gehele beleidsvormingsproces rekening gehouden met het betrekken van belanghebbenden (Carroll, 2010). Daarnaast doelt RIA ook op openheid en transparantie, waardoor de RIA-documenten van de EC gemakkelijker terug te vinden en te raadplegen vallen (Bäcklund, 2009). In het verdere verloop van dit onderzoek zal hier opnieuw op worden ingegaan en zal er gebruik worden gemaakt van de RIA-documenten die de EC ter beschikking stelt. Vooraleer er daarop kan worden ingegaan, is het voor dit onderzoek essentieel om een beter beeld te verkrijgen over de mogelijkheden tot lobbying binnen de EC. Verder literatuuronderzoek scheidt hier meer duidelijkheid over en zal in de volgende sectie worden besproken.

4. Mogelijkheden tot lobbying binnen de EC

Gegeven de fundamentele van de beleidsvorming in de Europese Commissie, kan er nu verdiept worden in hetgeen er toe doet in functie van dit onderzoek, namelijk de mogelijkheid tot lobbying binnen de Europese Commissie. In deze sectie trachten we aan de hand van de literatuur (1) na te gaan of de mogelijkheid tot lobbying bestaat; en (2) na te gaan op welke manier lobbying dan zou kunnen plaatsvinden.

4.1. Consultaties

Binnen de literatuur werd al snel duidelijk dat er binnen de EC een omgeving wordt gecreëerd waarin lobbying een kans krijgt. Als gevolg van de richtlijnen omtrent betere regelgeving en de toepassing van de reguleringssimpactanalyses wordt er door de EC veel aandacht besteed aan *stakeholder participation*: het betrekken van belanghebbende partijen. Stakeholders worden betrokken bij het beleidsproces via verschillende soorten consultaties. Zoals ook eerder in tabel 1 werd aangehaald, is consultatie een zeer belangrijk onderdeel van het beleidsvormingsproces van de Europese Commissie (Carroll, 2010). Consultaties zijn gebaseerd op de uitwisseling van informatie tussen de regulator en de stakeholders. Via deze samenwerking kunnen stakeholders hun eigen visie en expertise met de regulator delen (Marušić, 2011) (de Carvalho et al., 2017)(European Commission, z.d.-b) Op die manier verkrijgt de regulator betere inzichten over de mogelijke impact van verschillende beleidsopties, zoals:

- Wie heeft er baat bij en wie draagt de kosten? En hoe is dat onderling verdeeld?
- Welke indirecte en onbedoelde impact brengt een optie met zich mee?
- Hoe kan de regulering gesimplificeerd worden?
- Welke feiten werden er over het hoofd gezien?
- ...

Die input wordt vervolgens door de regulator overwogen tijdens het kiezen van de juiste beleidsoptie. Daarenboven dragen consultaties niet alleen bij aan de analyse van de verschillende beleidsopties, maar ook aan de definitie van het probleem, de doelstellingen en de implementatie ervan. Daarom is het belangrijk dat consultaties actief worden toegepast doorheen het hele beleidsproces, want: *"Poor quality consultation results in bad regulation, often with unpredictable consequences, which leads to a need to review and reform such regulation in a short period of time"* (Marušić, 2011).

We kunnen dus afleiden dat de EC wel degelijk een omgeving creëert waarin er aandacht wordt gegeven aan de belangen van externe partijen, en dus ook een omgeving creëert waarin lobbying een kans krijgt. Tijdens haar consultaties worden externe partijen betrokken en wordt hun input gebruikt om de mogelijke impact van beleidsopties beter te begrijpen. Enkele betrokken entiteiten zijn bijvoorbeeld: gereguleerde sectoren (m.a.w. de sectoren waar de

regulering rechtstreeks betrekking tot heeft), andere sectoren, niet-bedrijfsgroepen, experts, burgers en publieke autoriteiten (Beyers & Arras, 2019). Om vervolgens te achterhalen op welke manier er dan aan lobbying kan worden gedaan zoomen we in op de verschillende soorten van consultatie: open consultaties, gesloten consultaties en hybride consultaties (Fraussen et al., 2020).

4.1.1. Open consultaties

Over het algemeen zijn overheden het meest afhankelijk van de informatie voortvloeiend uit de gereguleerde sectoren, aangezien deze entiteiten over een informatievoordeel beschikken. Maar toch is er nood aan diversiteit. Informatie zou uit allerlei invalshoeken moeten komen om het totale plaatje beter te begrijpen. Daarom ontwikkelden beleidsmakers verschillende consultatieprocessen, met het oog op het verbeteren van de diversiteit van informatie (Beyers & Arras, 2019). Een eerste manier waarop de Europese Commissie externe partijen tracht te betrekken is via open consultaties. Dat gebeurt meestal aan de hand van instrumenten die ongelimiteerd, iedereen die wenst deel te nemen betrekken. Dat wil zeggen dat zowel burgers, belangenorganisaties, bedrijven en publieke instituties kunnen meedoen (Fraussen et al., 2020).

Meestal gebeuren open consultaties via online platformen (Fraussen et al., 2020). Binnen de Europese Commissie worden er zogenaamde 'openbare raadplegingen' toegepast om de participatie van niet-bedrijfsgroepen zoals ngo's, consumentengroepen en arbeidsorganisaties te bevorderen (Beyers & Arras, 2019). Ook burgers krijgen hier de kans om hun mening te geven over nieuwe initiatieven of over bestaand beleid (Europese Commissie, z.d.-b). Hiervoor heeft de EC een online platform opgericht dat terug te vinden is onder de naam 'Have your say'. Dat initiatief vloeit eveneens voort uit de toepassing van de betere regelgevingsrichtlijnen. De Commissie analyseert de feedback en vat deze samen. In sommige gevallen wordt een samenvatting toegevoegd aan de wetgevingsinitiatieven. Daarnaast maakt ze in bepaalde gevallen ook gebruik van online enquêtes, waarin allerlei belanghebbenden zich over de voorgestelde beleidsalternatieven kunnen uitspreken. Ten slotte staat de EC op elk moment open voor feedback, ook wanneer de regelgeving al van kracht is. Hiermee hopen ze bestaande regelgeving verder te versterken (European Commission, z.d.-a). Open consultaties worden voor een brede waaier aan onderwerpen gebruikt zoals handel, milieu, jongeren en vervoer bijvoorbeeld. Het is een consultatiemethode dat bij verscheidene soorten besluiten wordt toegepast en ook in veel verschillende fases van het besluitvormingsproces kan worden ingezet (Europese Commissie, z.d.-c).

4.1.2. Gesloten consultaties

Daarnaast bestaan er ook verschillende vormen van gesloten consultaties. Deze soort verschilt echter ten opzichte van de open consultaties. De Europese Commissie gaat hier namelijk doelgerichter te werk. Via gesloten consultaties worden specifieke belangengroepen uitgenodigd om om hun expertise en visie te delen omtrent een bepaald onderwerp. Dat kan op verschillende manieren gebeuren (European Commission, z.d.-b) (Fraussen et al., 2020).

Een eerste manier is die van de gerichte consultaties, beter bekend onder de Engelse term *targeted consultations*. Dat zijn meestal online invulformulieren gericht op een bepaalde doelgroep. Die doelgroep wordt ook specifiek bepaald door de EC en kan teruggevonden worden op haar website. Daarnaast wordt ook het doel van de consultatie vermeld. Op deze manier hoopt de EC meer input te verkrijgen van belangrijke doelgroepen, om zo de beste beslissing te kunnen maken (European Commission, z.d.-b) (European Commission, 2020b). Ten tweede bestaat er de mogelijkheid tot meetings. De Europese Commissie kondigt deze aan op haar website en nodigt stakeholders uit om de meeting mee te volgen. Ook hier is slechts een specifieke doelgroep welkom. De reden en het doel van de meeting worden gecommuniceerd via de website. Er worden meestal meerdere meetings gehouden (European Commission, 2020a) (European Commission, z.d.-b). Ten slotte bestaan er ook workshops, seminars, small-business panels en andere online discussieforums waarmee de Europese Commissie op zoek gaat naar zo veel mogelijk relevante input uit bepaalde invalshoeken (European Commission, z.d.-b).

4.1.3. Hybride consultaties

Ten slotte is er ook de mogelijkheid tot hybride consultaties. Dat zijn benaderingen die zowel instrumenten uit de open consultaties als de gesloten consultaties gebruiken. De principes blijven hier hetzelfde, alleen wordt er gebruik gemaakt van beide methodes om meer stakeholders te bereiken (Fraussen et al., 2020) (Public Affairs Bruxelles, 2021). Zo kan er gestart worden met een internetconsultatie waarbij iedereen input kan geven. Gevolgd door een adviesraad waarin een beperkte mix van maatschappelijke belanghebbenden en academische experts worden uitgenodigd om hun standpunt te delen. Dat kan ook in de omgekeerde richting gebeuren waarbij men eerst consulteert in een gesloten setting vooraleer men het brede publiek erbij betreft. Hoewel hybride consultaties door de combinatie van open en gesloten raadplegingen meer stakeholders weet te betrekken dan de andere twee methodes, leidt dit niet automatisch tot een hogere diversiteit onder de belanghebbenden (Public Affairs Bruxelles, 2021).

4.2. Informele trialogen

Tegenwoordig wordt er binnen de Europese Unie meestal via informele trialogen besloten (Brandsma, 2015). Dat zijn interinstitutionele onderhandelingen tussen het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Europese Raad, waarbij snelheid verkozen wordt boven inclusieve besluitvorming (Brandsma, 2015). Het voordeel hiervan is dat er vaker onderhandeld kan worden en voorstellen meer dan een keer kunnen worden gewijzigd, in tegenstelling tot formele onderhandelingen waar dat maar één keer kan (Europa Nu, z.d.-c). Daarnaast gebeuren informele trialogen achter gesloten deuren, waardoor grote delen van het proces geheim blijven (Brandsma and Blomhansen, 2016). Wanneer de standpunten van de delegaties over de voornaamste vraagstukken van een dossier bekend zijn, kan er een informele dialoog gehouden worden. Bij het eerste contact stelt men de voornaamste meningsverschillen vast. Vervolgens wordt een eerste evaluatie gehouden omtrent de mogelijkheden om het dossier af te sluiten tijdens de eerste lezing. Na deze evaluatie en bespreking kunnen er dan compromisvoorstellen worden gedaan. In sommige gevallen zal het eerste contact voortgezet worden met een informele onderhandelingsvergadering. Tijdens zo een vergadering tracht men om de standpunten van de instellingen dichterbij elkaar te brengen om zo toch tot een resultaat te komen in de eerste lezing (Secretariaat-generaal van de Raad, 2011). Omdat slechts in 24 procent van de gevallen een akkoord wordt bereikt zonder informele trialogen, is het belangrijk om na te gaan of dat beslissingsproces de mogelijkheid tot lobbying beïnvloedt en eventueel de eerder vermelde opvattingen tegenspreekt (Brandsma, 2015).

4.2.1. Mogelijkheden tot lobbying binnen informele trialogen

Een informele dialoog wordt gehouden eens de standpunten over het commissievoorstel bekend zijn. Dit met de bedoeling om reeds tot een akkoord te komen tijdens de eerste lezing. Informele trialogen kunnen dan ook gezien worden als de laatste mogelijkheid om het commissievoorstel aan te passen en tot een compromis te komen. Als gevolg hiervan betekent dat ook de laatste mogelijkheid tot lobbyen alvorens er een definitief akkoord wordt bereikt. Natuurlijk zijn er achteraf nog mogelijkheden om als lobbyist een poging te doen bepaalde wetgeving aan te passen - de EC staat namelijk altijd open voor feedback op bestaande wetgeving.

De eerste vraag die we ons moeten stellen is of er een mogelijkheid is om te lobbyen binnen het kader van informele trialogen. Uit een studie van Kluger Dionigi en Koop (2017) blijkt dat dat mogelijk is, maar niet zonder complicaties. De vraag die ons nu rest is of die complicaties invloed hebben op de mate waarin lobbyen mogelijk is binnen informele trialogen. In hetzelfde onderzoek van Kluger Dionigi en Koop (2017) worden vier bezorgdheden bij stakeholders aangehaald die de situatie verduidelijken. We bespreken de drie meest relevante. Ten eerste worden compromissen veel te snel bereikt. Hierdoor blijven er weinig mogelijkheden over om als interne of externe stakeholder relevante input over te brengen aan de regulator. Zij hebben het namelijk moeilijk om alles te volgen en hebben niet voldoende tijd om hun stem te laten

horen. Een tweede bezorgdheid heeft betrekking tot impactanalyses, meer specifiek het ontbreken ervan. Belangengroepen laten weten dat er in de meeste gevallen weinig reflectie over de consequenties van bepaalde beleidsopties plaatsvindt. Een gebrek aan onderzoek naar de gevolgen voor belanghebbenden en het ontbreken van voldoende bewijs gaat daarnaast ook deels in tegen de *Better Regulation guidelines*. Ten slotte wordt de bezorgdheid op vlak van transparantie besproken. Zoals ook uit de twee voorgaande argumenten blijkt, gaat de efficiëntie van informele trialogen ten koste van transparantie. De studie vergelijkt het proces als een *black box* voor degenen die er niet direct deel van uitmaken. Daarbovenop, zoals Brandsma en Blomhansen (2016) eerder aanhaalden, zorgt het ontbreken van documenten voor een enorme uitdaging voor belanghebbenden om te volgen wat er zich afspeelt. Ook is het moeilijk voor hen om te achterhalen of de EU-instellingen hun inzichten daadwerkelijk benaderen, en op welke manier ze deze inzichten vervolgens opvatten (Kluger Dionigi & Koop, 2017).

Daarnaast vermeldde de studie van Kluger Dionigi & Koop (2017) het volgende citaat van een senior advisor van het consultancybedrijf FleishmanHillard tijdens een interview van Politico: "Tot aan de dialoog zelf is het een redelijk open proces. Maar vanaf de dialoog is het een loterij om te zien of de amendementen die u heeft ingediend overleven [...] Het gebrek aan transparantie betekent dat u goede connecties moet hebben met een redelijk kleine groep mensen". Hieruit blijkt dat het dus moeilijk is voor belanghebbende partijen om invloed te hebben op de trialogen, tenzij ze connecties hebben en via informeel contact met de onderhandelaars van de trialogen toegang kunnen verkrijgen tot de documenten. Het is tevens ook moeilijk om uit te zoeken waar, wanneer en tussen wie de trialogen zullen plaatsvinden. Dat vergt op zijn beurt veel tijd, die er vaak niet is. Bovendien zorgt het voor een oneffen speelterrein: belangengroepen die meer middelen ter beschikking hebben, putten hier voordeel uit (Kluger Dionigi & Koop, 2017). Bovenstaande problematiek wordt in de literatuur ook bevestigd in een studie van Brandsma (2018). Daarin wordt nogmaals aangehaald dat er op voorhand weinig tot niets gepubliceerd wordt met betrekking tot de organisatie van informele trialogen (Brandsma, 2018).

We kunnen dus concluderen dat er ruimte is voor lobbying binnen de informele trialogen, maar dat de aard van het proces ervoor zorgt dat het slechts voor een beperkt publiek mogelijk is. Als belangengroepen een poging willen doen om hun voorkeuren nog een laatste keer naar voren te schuiven, zullen zij dat moeten doen via informeel contact met de onderhandelaars van de trialogen voordat ze plaatsvinden. Kleinere groepen, die over minder middelen beschikken, vallen uit de boot. Het onderzoek schoof daarnaast enkele interessante verbeteringen naar voren zoals het op voorhand publiceren van de agenda, deelnemers en de ontwerpen van de voorstellen. Hierdoor zou het proces toegankelijker worden voor lobbyisten (Kluger Dionigi & Koop, 2017).

4.3. Conclusie mogelijkheden tot lobbying binnen de EC

Aangezien de Europese Commissie de belangrijkste spelmaker is in het ontwikkelen en uitvoeren van het Europese beleid, is het vanzelfsprekend dat zij het meest in contact zal komen met lobbypraktijken (Europese Commissie, 2017). Binnen dit hoofdstuk werd er daarom op zoek gegaan naar waar en hoe lobbying plaatsvindt binnen het beleidsvormingsproces van de Europese Commissie. De belangrijkste opvattingen worden hier samengevat.

Uit de literatuur bleek al eerder dat de Europese Commissie veel waarde hecht aan het consulteren van belanghebbende partijen. De input van die partijen wordt overwogen door de regulator en zal uiteindelijk mee vorm geven aan het beleid (Marušić, 2011). Hierbij ontstaan de grootste mogelijkheden voor lobbyisten. Aan de hand van open, gesloten en hybride consultaties probeert de Europese Commissie namelijk zo veel mogelijk externen te betrekken bij het beleidsvormingsproces en in zekere mate de diversiteit te verhogen (Fraussen et al., 2020). Zoals eerder al werd vermeld binnen de literatuur, zorgt deze aanpak voor openheid en betrokkenheid in het beleidsvormingsproces (Coen, 2007). Die kenmerken creëren een omgeving boordevol kansen voor lobbyisten. Zij kunnen namelijk op verschillende manieren gemakkelijk interfereren met de beleidsvorming. Zo kunnen zij proberen hun mening naar voren te schuiven in poging tot het beïnvloeden van het beleid.

Bovendien bleek dat er binnen de informele trialogen ook mogelijkheden tot lobbyen bestaan, maar die zijn wel beperkter. Wegens informatie-asymmetrie zullen belangengroepen over voldoende eigen middelen en connecties moeten beschikken om te achterhalen waar, tussen wie en wanneer er over welke informele trialogen zal worden onderhandeld. Natuurlijk sluit dat de mogelijkheid tot lobbying niet uit, maar het maakt het wel minder inclusief (Brandsma, 2018) (Kluger Dionigi & Koop, 2017).

5. Samenvatting literatuuronderzoek en gat in de literatuur

Zoals bleek uit de literatuur, hebben belangengroepen een cruciale invloed op beleid. Hoewel meermaals werd aangehaald dat de precieze invloed statistisch moeilijk aan te tonen valt (Todorova, 2020) (Giovannoni en Campos, 2017) (Lowery, 2013), zijn er toch een aantal aspecten die de mate van de invloed op het beleid kunnen bepalen.

Ten eerste vermeldt Coen (2007) dat de openheid van de Europese Commissie de mogelijkheid biedt aan belanghebbende partijen om gedurende het gehele beleidsvormingsproces invloed uit te oefenen. Hoewel zijn bron dateert van ongeveer 15 jaar geleden, kan zijn stelling toch bevestigd worden. In de literatuur werd namelijk snel duidelijk dat er binnen het beleidsproces van de Europese Commissie een omgeving wordt gecreëerd waar lobbying een kans krijgt. Dat is voornamelijk te danken aan stakeholder participation, resulterend uit de *Better Regulation guidelines* en de toepassing van reguleringssimpactanalyses. Met het oog op een transparant en inclusief beleidsvormingsproces te ontwikkelen, worden belanghebbende partijen betrokken bij het proces (Marušić, 2011) (de Carvalho et al., 2017) (European Commission, z.d.-a) (European Commission, z.d.-b). Dat kan op verschillende manieren gebeuren. Een eerste methode is die van de open consultaties. Vaak zijn dat vragenlijsten via online platformen, zoals het "Have your say"-platform van de Europese Commissie, waarbij burgers, belangenorganisaties, bedrijven en publieke instituties openbaar geraadpleegd worden (Fraussen et al., 2020) (Europese Commissie, z.d.-a). Die methode dient vooral om meer niet-bedrijfsgroepen te betrekken en de diversiteit van informatie te verhogen (Reyers & Arras, 2019). Daarnaast past de Europese Commissie ook gesloten consultaties toe, waarbij ze specifieke belangengroepen benadert (European Commission, z.d.-b) (Fraussen et al., 2020). Daarvoor bestaan targeted consultations, meetings, workshops, seminars, small-business panels en andere online discussieforums (European Commission, z.d.-b). Verder zijn er ook hybride consultaties, waarbij de Europese Commissie open en gesloten consultaties combineert (Fraussen et al., 2020).

Het tweede aspect heeft te maken met het type belangengroep. Volgens Klüver (2008) is de representatie van bedrijven aanzienlijk groter. Dür en de Bièvre (2007) voegen daaraan toe dat bedrijven ook succesvoller zijn in het beïnvloeden van het beleid via lobbying. Yackee (2006) verklaart dat nader aan de hand van twee oorzaken: enerzijds is er in het beleidsproces meer plaats voor de input van bedrijven, anderzijds zijn bedrijven beter in staat om zich hiermee bezig te houden. Uit verder literatuuronderzoek bleek dat inderdaad waar te zijn. Hoewel beleidsmakers van de Europese Commissie verschillende consultatieprocessen ontwikkelden om de diversiteit van informatie te bevorderen, blijven ze het meest afhankelijk van de input van bedrijven, meer specifiek, van de gereguleerde sectoren. Dat komt omdat deze entiteiten meestal over een informatievoordeel beschikken (Beyers & Arras, 2019).

Daarnaast vermeldt het onderzoek van Kluger Dionigi & Koop (2017) dat kleine belangengroepen, die doorgaans over minder middelen beschikken, vaak buiten de boot vallen, zeker wanneer het aankomt op informele onderhandelingen. Uit de literatuur blijkt dat er bij het proces van informele dialoog een mogelijkheid is tot lobbyen, maar dat deze slechts beperkt blijft. Wegens informatie-asymmetrie zullen belangengroepen over voldoende eigen middelen en connecties moeten beschikken om te achterhalen waar, tussen wie, wanneer er over welke informele dialoog er zal worden onderhandeld (Brandsma, 2018) (Kluger Dionigi & Koop, 2017). Dat verklaart dus grotendeels de constatering van Giovannoni en Campos (2017), die zeggen dat grotere/oudere bedrijven een grotere kans hebben om te lobbyen, aangezien zij over meer middelen beschikken.

Ten slotte besprak Todorova (2020) nog twee andere aspecten die de invloed van lobbying op beleid kunnen bepalen. Ten eerste is er een negatief verband tussen de mate van het conflict (issue conflict) en de invloed van lobbying: hoe verspreider de meningen onder belanghebbenden, hoe minder invloed dat zal hebben op de beleidsmakers. Ten tweede is er een positief verband tussen de complexiteit van de materie (issue complexity) en de invloed van lobbying: hoe moeilijker de materie, hoe afhankelijker de beleidsmakers van externe input zijn (Todorova, 2020).

De onderzoeksvraag is als volgt: *Is er invloed van lobbying op de implementatie van beleidsvoorstellen van de Europese Commissie?* Er bestaat echter te weinig literatuur om als basis te dienen voor een concreet antwoord op deze vraag. De huidige literatuur richt zich vooral op verwachtingen en logisch nadenken, maar bieden geen concreet antwoord. Vaak gaat het over wat de invloed van lobbyen bepaalt en hoe lobbyen de invloed op het beleid kan vergroten. Er bestaat echter wel literatuur over de verschillende momenten waarop lobbying kan plaatsvinden en gaat men er vanuit dat er wel een cruciale invloed is, maar deze werd dus nooit statistisch bewezen.

Het feit dat de invloed van lobbying kwantitatief moeilijk vast te leggen is, betekent niet dat het cruciaal karakter ervan binnen beleidsvoering niet kwalitatief hard te maken valt. Dat kan via het raadplegen van zowel interne als externe actoren binnen de Europese beleidsvorming of via het raadplegen van de vrijgestelde reguleringsimpactanalyses. Op deze manier wordt er getracht een antwoord op de onderzoeksvraag van deze scriptie te formuleren.

6. Methodologie

Om een beter inzicht te krijgen in de relatie tussen lobbying en de implementatie van beleidsvoorstellen van de Europese Commissie werd er kwalitatief onderzoek uitgevoerd. In dit onderzoek werd de methode van deskresearch gebruikt.

Zo werd eerst specifieke literatuur verzameld met onder andere de sneeuwbalmethode. Om deze literatuur te verzamelen is er grotendeels gebruik gemaakt van Google Scholar, de universiteitsbibliotheek van de UHasselt en websites van de Europese Unie. Door dit literatuuronderzoek was het mogelijk om kennis te verwerven over lobbying, de besluitvorming in de EC, de consultatiefases en de informele trialogen. Dat maakte het mogelijk om te achterhalen of tijdens de beleidsvorming van de EC een omgeving wordt gecreëerd waar lobbying kan plaatsvinden. Ten behoeve van de validiteit is literatuur geselecteerd op relevantie voor de onderzoeksvraag. Daarnaast is er getracht alleen de meest recente literatuur te raadplegen. Om de betrouwbaarheid van deze literatuur te kunnen garanderen zijn verschillende onderzoeken en rapporten vergeleken om er zeker van te zijn dat de beweringen correct zijn en elkaar niet tegenspreken.

Vervolgens werd er via een database-onderzoek onderzocht of de beweringen uit de literatuur over de mogelijkheid tot lobbying daadwerkelijk bestaan en, additioneel, of lobbying dan wel een invloed heeft op de beleidsvorming. Voor dat onderzoek is er gebruik gemaakt van de lijst van effectbeoordelingsverslagen van de EC en bijhorende adviezen van de Raad voor regelgevingstoetsing. Deze lijst maakt deel uit van het register van documenten van de Europese Commissie. Op deze manier kon er gegarandeerd worden dat er tijdens het onderzoek alleen officiële documenten werden gebruikt. Uit deze database werden dertig willekeurige effectbeoordelingen geanalyseerd.

Tijdens het database-onderzoek werd er allereerst nagegaan of de belanghebbende partijen geconsulteerd werden. Die vraag werd steeds beantwoord door de betreffende effectbeoordelingsverslagen na te lezen en te focussen op enige interactie tussen de regulator en de stakeholders. Indien dat het geval was, werd er onderzocht of er uitgebreid geconsulteerd werd. Als benchmark werd besloten dat over een uitgebreide consultatie mag worden gesproken wanneer er twee of meerdere consultatiemethodes met verschillende belanghebbenden werden toegepast. Zo werd het mogelijk om een duidelijk onderscheid te krijgen tussen de documenten waarbij slechts één consultatiemethode werd gebruikt en die waarbij verschillende methodes werden toegepast. Om dat na te gaan werden de documenten tot in detail onderzocht om de mogelijke interacties tussen de partijen te achterhalen. De uitkomst kon worden teruggevonden in de effectbeoordelingsverslagen onder het hoofdstuk "*stakeholder participation*". Alle verschillende consultatiemethodes werden genoteerd en bij elkaar opgeteld om te bepalen of de som van het aantal gebeurde consultaties groter dan of gelijk aan twee was. Aan de hand van die gegevens kon er worden gesteld in hoeveel procent van de gevallen er uitgebreid werd geconsulteerd. In de laatste stap van het onderzoek werd

nagegaan welke invloed de consultatie van stakeholders op de beslissingsvorming heeft gehad. Hiervoor werd er in de documenten enerzijds onderzocht wat de meningen van de verschillende belanghebbenden waren, en anderzijds wat de uitkomst van de voorkeursoptie was. Hierbij werd er naar overeenstemming gezocht tussen de meningen van belanghebbenden en de voorkeursoptie. Aan de hand van die gegevens konden er bepaalde trends worden herkend, die vervolgens gekoppeld werden aan de bevindingen uit het literatuuronderzoek.

7. Resultaten

In deze sectie zullen de resultaten van het database-onderzoek worden besproken. In overeenstemming met het onderzoeksproces worden eerst de resultaten met betrekking tot de mogelijkheid tot lobbying besproken, gevolgd door de resultaten met betrekking tot de invloed van belanghebbenden op de keuze van de beleids optie.

7.1. De mogelijkheid tot lobbying

Zoals eerder werd aangehaald in het literatuuronderzoek, draagt de openheid van de Europese Commissie enorm bij aan de mogelijkheid tot lobbying (Coen, 2007). Als gevolg van de geboorte van de *Better Regulation guidelines* zou stakeholder participation een centrale rol spelen in het beleidsvormingsproces. Door het betrekken van belanghebbenden via verschillende consultatieprocessen wordt er een omgeving gecreëerd die de mogelijkheid tot lobbying versterkt (Marušić, 2011) (de Carvalho et al., 2017) (European Commission, z.d.-a) (European Commission, z.d.-b). De vraag die nu rest is of deze conclusies correct zijn. De data verkregen uit de analyse van de verschillende RIA-documenten helpt deze vraag te beantwoorden.

Het betrekken van belanghebbenden binnen de *Better Regulation guidelines* staat er niet voor de schone schijn, maar wordt door de EC duidelijk actief gehandhaafd tijdens het beleidsvormingsproces. In **30 van de 30** geanalyseerde documenten werd er telkens een sectie teruggevonden dat betrekking had tot "stakeholder consultation" en de reacties van belanghebbenden. In 100% van de gevallen was er sprake van interactie en werden stakeholders actief betrokken bij het beleidsvormingsproces. Dankzij die interacties is er duidelijk sprake van een vergroting van de mogelijkheid tot lobbying.

In **26 van de 30** gevallen was er zelfs sprake van "uitgebreide consultatie", waarbij twee of meer consultatiemethodes werden toegepast om de verschillende belanghebbenden te benaderen. Daarbovenop werd er ook gedetailleerd toegelicht welke belanghebbenden precies benaderd werden en op welke manier dat gebeurde. Binnen alle 26 documenten gebeurde dat op een gelijkaardige manier en werden er minstens twee consultatiemethodes toegepast. Uit deze 26 documenten werden 2 willekeurige documenten geselecteerd om besproken te worden ter verduidelijking van de resultaten. Uit het eerste effectbeoordelingsverslag, "**COM(2020)824**", bleek het volgende: Enerzijds werd er duidelijk gecommuniceerd dat er verschillende soorten belanghebbenden op verschillende momenten betrokken werden. Hun input werd geanalyseerd en in acht genomen tijdens de evolutie van het beleidsvormingsproces, zo bleek letterlijk uit het volgende citaat: "*The stakeholders identified have different roles, intervene at different stages and have various levels of interest. Their input has therefore been taken into account into different parts of the evaluation and the preparation of the Impact Assessment*". Daarnaast werd in hetzelfde document duidelijk vermeld welke consultatiemethodes en -instrumenten werden toegepast. Zo werd er gebruik

gemaakt van (1) een publieke online consultatie, (2) een online targeted consultatie, (3) diepgaande interviews en (4) een viertal online seminars (webinars). Ook het effectbeoordelingsverslag "**COM(2020)798**" toonde aan dat er uitgebreid geconsulteerd werd. In dat geval werden er (1) publieke consultaties, (2) consultaties met lidstaatexperten, ngo's en andere stakeholders gehouden. Bovendien werden er (3) meetings voor experts en (4) targeted interviews georganiseerd om vanuit verschillende invalshoeken een beter inzicht in de materie te verkrijgen. Deze twee voorbeelden in combinatie met de overige 24 documenten die voldoen aan het vooropgestelde criterium, duiden op een uitgebreide consultatie van de belanghebbende partijen in 86,67% van de gevallen. Deze resultaten tonen aan dat er veel aandacht aan de stakeholders wordt besteed, waardoor er zich meer mogelijkheden tot lobbying voordoen.

Echter moet er wel worden vermeld dat niet elk voorstel gepaard gaat met een uitgebreide consultatie. In 4 van de 30 documenten was er geen sprake van uitgebreide consultatie. Zo werd er bijvoorbeeld bij "**COM(2020)594**", een voorstel voor verordening, enkel een openbare raadpleging gehouden aangaande crypto-activa markten. Dit gebeurde via het "Have Your Say" portaal waar men 198 reacties kreeg. Ook ontving men een aantal vertrouwelijke antwoorden rechtstreeks via e-mail. Zoals in bovenstaand voorbeeld werden bij de overige drie documenten slechts één consultatiemethode toegepast. Hoewel er in die 13,33% van de gevallen niet uitgebreid werd geconsulteerd, werd er wel nog steeds geconsulteerd en gerapporteerd. Toch dragen deze gevallen enige beperkingen met zich mee. Enerzijds komt de input uit onvoldoende invalshoeken, dat beperkt de inclusiviteit. Anderzijds blijft de transparantie redelijk beperkt. De vertrouwelijke antwoorden vallen niet te raadplegen en worden niet verder besproken. Bovendien bemoeilijkt dat het onderzoek naar de invloed van lobbying, aangezien de nodige informatie niet beschikbaar is.

Hoewel de geanalyseerde documenten tot nu toe duidelijk aantonen dat, dankzij de aandacht voor stakeholder participation, de mogelijkheid tot lobbying vergroot wordt, blijft het moeilijk om vast te stellen wie er heeft gelobbyd en welke exacte invloed zij hiermee op het beleidsvormingsproces hebben uitgeoefend. Daarom blijft het belangrijk om te benadrukken dat bovenstaande beweringen enkel aantonen dat de aard en het verloop van het beleidsvormingsproces van de Europese Commissie de opportuniteit bieden om gemakkelijker te lobbyen, maar niet rechtstreeks indiceren wat de impact van lobbying op het beleid is. De resultaten in de volgende alinea geven wel een duidelijker beeld van de invloed van lobbying op het beleid.

7.2. De invloed van belanghebbenden

Dat stakeholders uitvoerig aan bod komen binnen het beleidsvormingsproces van de Europese Commissie is ondertussen duidelijk. Wat voorlopig nog onduidelijk is, is of de EU-instellingen tijdens hun beslissingen daadwerkelijk rekening houden met de input van belanghebbenden. Tijdens een verdere analyse van de RIA-documenten werden de standpunten van de stakeholders vergeleken met de voorkeursoptie van de Europese Commissie om zo een beter beeld te kunnen vormen van de invloed van belanghebbenden tijdens het beleidsvormingsproces. Hierbij werd op zoek gegaan naar mogelijke overeenkomsten tussen de analyse van de documenten en de literatuur. Hierop volgend een inleidend voorbeeld: document "**C(2019)2126**" bevestigt een aantal stellingen vanuit de literatuur, met name die van Giovannoni en Campos. Zij stellen dat grote, oudere en internationale bedrijven meer aan lobbying doen. Deze beschikken over meer expertise om effectief aan lobbying te doen en kunnen dus een grotere invloed uitoefenen. In dat voorstel betreffende externe stroomvoorzieningen, weerspiegelt de voorkeursoptie eigenlijk uitsluitend de wil (beleids optie 2) van de industriebedrijven, meestal mature en internationale bedrijven. Beleids optie 3 genoot de brede steun van lidstaten en ngo's maar was op geen enkele manier terug te vinden in de voorkeursoptie. Het feit dat meer mature organisaties beter aan lobbying doen, wordt hier dus concreet aangetoond. In volgende secties zal er op analoge manier tewerk worden gegaan, dit telkens wel onderverdeeld op basis van verschillende aspecten uit de literatuur.

7.2.1. Eensgezindheid onder de belanghebbenden

Een eerste belangrijke bevinding is dat er in situaties waarbij er een grote eensgezindheid onder de belanghebbenden heerst, de voorkeursoptie overeenstemt met de mening van de belanghebbenden. Wanneer een bepaalde optie voldoende steun krijgt, wordt deze logischerwijs verkozen. Zo bleek uit effectbeoordelingsverslag "**COM(2020)595**" het volgende:

TABEL 2:

Belangrijkste input van de stakeholders	<i>"Kwalitatieve maatregelen zoals beschreven in optie 2 [...], genieten brede steun van de belanghebbenden die op de openbare raadpleging hebben gereageerd. Hoewel sommige belanghebbenden (met name uit de overheidssector) het versterkte toezicht op derde aanbieders van ICT-diensten van optie 3 zinvol achten, krijgt de oprichting van een nieuwe EU- autoriteit voor dat doel slechts beperkte steun van belanghebbenden".</i>
--	--

Voorkeursoptie	<i>“De voorkeur gaat uit naar optie 2. In vergelijking met de andere opties bereikt optie 2 de meeste doelstellingen van het initiatief, terwijl ook wordt voldaan aan de criteria van efficiëntie en samenhang. Deze optie krijgt ook de meeste steun van belanghebbenden”.</i>
-----------------------	--

Noot. Aangepast van “Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende digitale operationele veerkracht voor de financiële sector en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1060/2009, (EU) nr. 648/2012, (EU) nr. 600/2014 en (EU) nr. 909/2014.” door Europese Commissie, 2020.

Binnen het verslag was er duidelijk een consensus onder de belanghebbenden. Beleids optie 2 kreeg daarom uitgebreide steun. Deze optie zou bijvoorbeeld via kwalitatieve maatregelen de financiële wetgeving van de EU stroomlijnen en verbeteren. Hoewel sommige belanghebbenden uit de overheidssector de voorkeur gaven aan optie 3, werd wegens de voorkeur van belanghebbenden toch optie 2 als voorkeursoptie aangewezen. Ook bij wetsvoorstel “**COM(2021)87**” ontstonden er gelijkaardige bevindingen:

TABEL 3:

Belangrijkste input van de stakeholders	<i>“The stakeholders were unanimous in their preference for an institutionalised European partnership under either Article 185 or 187. The Article 187 option would bring together a wider range of public and private stakeholders, which would help ensure long-term commitment, financial certainty and an efficient organisational structure, leading to a higher potential impact”.</i>
Voorkeursoptie	<i>“An institutionalised partnership under Article 187 is the preferred option”.</i>

Noot. Aangepast van “EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a Council Regulation establishing the Joint Undertakings under Horizon Europe.”, door European Commission, 2021.

Aangezien er weinig verdeeldheid onder de belanghebbenden heerst, is het gemakkelijk om hun standpunten af te stemmen met de voorkeursoptie. Dat werd duidelijk ook gedaan.

In sommige gevallen, zoals bij voorstel “**COM(2020)314**”, worden verschillende belanghebbenden en platformexploitanten bijeengeroepen om via gezamenlijk overleg tot een consensus te komen. Uit de analyse van de documenten bleek opnieuw dat de overeenstemming tussen de partijen de voorkeursoptie bepaalde: *“Gericht overleg met de platformexploitanten leidde tot een voorkeursoptie voor wetgevende maatregelen, met zo weinig mogelijk verstoringen tussen de platformexploitanten”.*

De resultaten tonen aan dat wanneer er eensgezindheid is onder de stakeholders, het veel eenvoudiger is om een voorkeursoptie te bereiken. Hierdoor is de kans ook veel groter dat er

een voorkeursoptie bereikt wordt waarbij het merendeel van de belanghebbenden akkoord is. Hieruit kan worden afgeleid dat, zolang er sprake is van een grote eensgezindheid onder de belanghebbenden, zij een grote invloed kunnen uitoefenen op het beleidsvormingsproces van de Europese Commissie. In 16 van de 30 geanalyseerde documenten (53,33%) spreekt men over eensgezindheid onder de belanghebbenden. Dit betekent dat bij het merendeel van de geanalyseerde voorstellen, de belanghebbenden een grote invloed konden uitoefenen op het beleidsvormingsproces.

7.2.2. Verdeeldheid onder de belanghebbenden: issue conflict

Desalniettemin kunnen de meningen van de belanghebbenden ook zeer verdeeld zijn. Hiervoor verwees Todorova (2020) in de literatuur naar het begrip *issue conflict*: hoe verspreider de meningen, hoe minder invloed dat zal hebben op het beleid. Uit de analyse van de documenten bleek dat patroon terug te komen. Zo toonde voorstel "**COM(2021)85**" aan dat de meningen van de belanghebbende partijen enorm verschilden. Om het evenwicht tussen de belangen van de partijen te bewaren, werd er een evenwichtspositie ingenomen bij de voorkeursoptie. Op deze manier bleef de tevredenheid van de verschillende partijen min of meer gewaarborgd. Hetzelfde gold voor document "**COM(2016)411**". In dat voorstel waren de meningen van de stakeholders opnieuw gemengd. Daarom was de voorkeursoptie een status quo, met de mogelijkheid om de materie later te herbekijken. Eenzelfde patroon was terug te vinden bij "**COM(2020)824**", een verordeningvoorstel met betrekking tot slimme elektriciteitsnetwerken, waarbij de voorkeursoptie rekening hield met de uiteenlopende mening van milieu-ngo's. Bovenstaande voorbeelden bevestigen duidelijk de constatering van Todorova (2020), die zegt dat conflictueuze beleidskwesties ervoor zorgen dat beleidsmakers in verschillende richtingen geduwd worden, vaak resulterend in een status quo. Hierdoor zal lobbying minder effectief zijn. Gelijkaardige situaties waarbij er verdeeldheid was onder de stakeholders speelden zich af in 11 van de 30 geanalyseerde documenten (36,67%).

De bevinding hieruit is dus dat issue conflict niet per se zorgt voor minder invloed op het beleid. Integendeel, de verschillende meningen spelen nog steeds een belangrijke rol tijdens het beleidsvormingsproces. Het enige verschil hier is dat een specifieke mening, die doorgaans uiteenloopt ten opzichte van de andere meningen, moeilijker kan worden doorgetrokken tot in de finale beleidsimplementatie. Hoe meer de meningen verschillen, hoe minder kans dat een welbepaalde mening zal worden teruggevonden in de voorkeursoptie, en hoe minder effectief lobbying zal zijn.

7.2.3. Verschillen in expertise: issue complexity

In drie van de 30 RIA-documenten (10%) kunnen we duidelijk terugzien dat belanghebbenden met meer kennis van zaken, zoals ook door Tatyana Todorova (2020) in de literatuur wordt aangegeven, meer invloed kunnen uitoefenen via lobbying. Voorstel "**COM(2021) 93**" betreft het verkleinen van de loonkloof tussen man en vrouw. Hierbij valt op dat voornamelijk de mening van vakbonden is gehoord, veel meer dan die van bedrijven. Dat stroomt in tegen de literatuur in de zin dat normaal gezien bedrijven meer invloed uitoefenen dan ngo's, maar bevestigt wel assumpties met betrekking tot *issue complexity*. Wanneer het loononderhandelingen en dergelijke meer betreft is het namelijk zo dat de ngo's, in dit geval vakbonden, over meer expertise beschikken en dus meer invloed kunnen uitoefenen. Een soortgelijk voorbeeld vinden we terug bij voorstel "**COM(2020) 767**". Dit document beslaat *data governance*, een enorm complex thema. In de voorkeursoptie zien we terug dat de

wensen van academische en onderzoeksinstellingen met hogere intensiteit zijn opgenomen dan de wensen van overheden en bedrijven. Hieruit kunnen we vanzelfsprekend opnieuw afleiden dat de belanghebbenden die beschikken over de meeste expertise, meer invloed kunnen uitoefenen via lobbying.

8. Conclusie

Tijdens dit onderzoek werd er een antwoord gezocht op de vraag: 'Is er invloed van lobbying op de implementatie van beleidsvoorstellen van de Europese Commissie'? Om die vraag te kunnen beantwoorden, werd een grondige literatuurstudie en een kwalitatief database-onderzoek van dertig RIA-documenten gehouden.

Allereerst bleek dat er binnen de Europese Commissie een mogelijkheid tot lobbying is. Uit het literatuuronderzoek bleek dat de openheid van de Europese Commissie de mogelijkheid biedt aan belanghebbenden om invloed uit te oefenen tijdens het beleidsvormingsproces (Coen, 2007). Dat is voornamelijk te wijten aan de toepassing van *stakeholder participation*, een begrip dat in het leven geroepen werd door de *Better Regulation guidelines* (Marušić, 2011) (de Carvalho et al., 2017) (European Commission, z.d.-a) (European Commission, z.d.-b). Via verschillende consultatiemethodes en -instrumenten worden belanghebbenden actief betrokken bij het beleidsvormingsproces (Fraussen et al., 2020) (Europese Commissie, z.d.-a) (Reyers & Arras, 2019) (European Commission, z.d.-b). Dat werd eveneens bevestigd door alle resultaten uit het database-onderzoek. In 100% van de gevallen werden belanghebbenden geconsulteerd. In 86,67% van de gevallen werd er door de Europese Commissie zelfs uitgebreid geconsulteerd. Daarbij werden steeds twee of meer consultatiemethodes gebruikt om de verschillende belanghebbenden te betrekken. In de overige 13,33% van de gevallen werd er ook geconsulteerd, maar slechts in beperkte mate. Daarbij werd slechts één enkele consultatiemethode toegepast. Dankzij de aandacht voor *stakeholder participation* en de duidelijke aanwezigheid van consultaties van belanghebbenden, kan er geconcludeerd worden dat er een grote mogelijkheid tot lobbying is binnen de Europese Commissie.

Echter, bovenstaande beweringen tonen enkel aan dat aard van het beleidsvormingsproces van de Europese Commissie een omgeving creëert waarin de opportuniteit om te lobbyen vergroot wordt. Het zegt dus niets over de precieze invloed van lobbying op de beleidsimplementatie. Hoewel de exacte invloed statistisch moeilijk aan te tonen valt, zijn er toch een aantal aspecten die duiden op invloed. Ten eerste kan worden gesteld dat bij grote eensgezindheid onder de belanghebbenden er een grote invloed kan worden uitgeoefend. Bij weinig conflict zullen de meningen van de stakeholders terug te vinden zijn in het gekozen beleid, bleek uit 53,33% van de documenten. Maar, wanneer de meningen verdeeld zijn, zoals bij 36,67% van de gevallen, is het veel moeilijker om een specifieke mening door te trekken naar het finale beleid. Zoals Todorova (2020) in de literatuur ook aanhaalt, zorgen hoog conflictueuze beleidskwesties ervoor dat beleidsmakers in verschillende richtingen worden geduwd. Vaak leidt dat tot een voorzichtige evenwichtspositie of een status quo. Dat zorgt ervoor dat lobbying minder effectief zal zijn, maar het doet de invloed van lobbying niet teniet, aangezien de meningen van belanghebbenden nog steeds een belangrijke rol spelen in de keuze van de beleids optie. Ten tweede bevestigen de empirische resultaten in zekere mate de literatuur als het issue complexity betreft. Bij 10% van de geanalyseerde documenten valt duidelijk te zien dat wanneer een bepaalde groep belanghebbenden over meer expertise

beschikt, die groep wel degelijk meer invloed uitoefent op de overwogen optie. Tenslotte bevestigen de resultaten ook een aantal kenmerken van bedrijven die de kans op lobbying beïnvloeden. Wanneer het een sector betrof waar gewoonlijks grote, mature en internationale bedrijven in actief zijn, werden zij bijna uitsluitend gehoord.

In conclusie kan de onderzoeksvraag worden beantwoord en met zekerheid worden gesteld dat lobbying wel degelijk invloed heeft op de implementatie van de beleidsvoorstellen van de Europese Commissie. Enerzijds worden belanghebbenden tijdens verschillende consultaties actief betrokken bij het beleidsvormingsproces. Anderzijds geeft hun input steeds duidelijk vorm aan het gekozen beleid. Dat indiceert dus dat er genoeg mogelijkheden zijn om als lobbyist invloed uit te oefenen op het beleid van de Europese Commissie.

9. Discussie

De resultaten uit dit onderzoek sluiten aan bij de bevindingen uit de literatuur en dienen daarom als bijkomend bewijs. Bovendien sluiten de resultaten ook aan bij de verwachtingen. Aangezien er voor lobbying steeds veel middelen worden ingezet, zoals tijd en geld, creëert dat ook de verwachting dat deze acties wel degelijk invloed zullen hebben op het beleid. Hoewel het database-onderzoek voldoende bewijs biedt om tot een geldige conclusie te komen, hadden we graag een handvol interviews met lobbyisten en/of beleidsontwikkelaars willen houden. De input van die individuen zou een mooie bijdrage zijn aan het onderzoek, maar omwille van tijdsgebrek en de huidige COVID-19 pandemie werden deze plannen bemoeilijkt. De mogelijkheid om twee interviews te houden deed zich voor, maar in onze ogen was dat aantal niet significant genoeg in functie van het onderzoek.

Hoewel er een antwoord op de onderzoeksvraag werd geformuleerd, blijft de invloed van lobbying moeilijk te kwantificeren. Er kan worden gezegd dat er sprake is van een duidelijke invloed, maar wat deze invloed nu exact inhoudt, blijft onduidelijk. Dit onderzoek kan wel als basis dienen om verder onderzoek uit te voeren naar de precieze invloed van lobbying op de beleidsimplementatie van de Europese Commissie. Dat kan bijvoorbeeld door het fysiek bijwonen van verschillende beleidskwesities van het begin tot het einde. Op die manier kan veel duidelijker worden bepaald wat de invloed van lobbying precies is. Dergelijk onderzoek vereist echter wel veel tijd en financiële middelen, maar is zeker een interessante piste om te bewandelen.

Ten slotte werden geen resultaten gevonden met betrekking tot de informele onderhandelingen. Zoals eerder vermeld, worden bij deze onderhandelingen geen documenten gepubliceerd. Het is daarom ook logisch dat een database-onderzoek zoals in dit onderzoek niet volstaat om zich hierin te verdiepen. Aangezien een groot deel van het beleid in de Europese Commissie via deze weg wordt behandeld, is het toch cruciaal om inzicht te verkrijgen in de rol van lobbyisten tijdens dat proces. Via interviews met de partijen die deelnemen aan informele dialogen kan toekomstig onderzoek mogelijk de oplossing bieden.

10. Literatuurlijst

Bäcklund, A.-K. (2009). Impact assessment in the European Commission – a system with multiple objectives. *Environmental Science & Policy*, 12(8), 1077–1087. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2009.04.003>

Brandsma, G. J. (2015). Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking. *European Union Politics*, 16(2), 300–319. <https://doi.org/10.1177/1465116515584497>

Brandsma, G. J. (2018). Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: promise unfulfilled. *Journal of European Public Policy*, 26(10), 1464–1483. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1528295>

Brandsma, G.J. and Blom-Hansen, J. (2016) 'Controlling delegated powers in the post-Lisbon European Union', *Journal of European Public Policy* 23(4): 531–49. doi: 10.1080/13501763.2015.1055781

Carroll, P. (2010). Does regulatory impact assessment lead to better policy? *Policy and Society*, 29(2), 113–122. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.009>

de Carvalho, B. E., Marques, R. C., & Netto, O. C. (2017). Delphi technique as a consultation method in regulatory impact assessment (RIA) – the Portuguese water sector. *Water Policy*, 19(3), 423–439. <https://doi.org/10.2166/wp.2017.131>

Europa Nu. (z.d.-a). *Rapporteur*. Geraadpleegd van <https://www.europa-nu.nl/id/vhcmdex0ovsn/rapporteur>

Europa Nu. (z.d.-b). *Europese Commissie (EC)*. Geraadpleegd van https://www.europa-nu.nl/id/vg8xdjeo1zj/europese_commissie_ec

Europa Nu. (z.d.-c). *Triloog*. Geraadpleegd van <https://www.europa-nu.nl/id/vhczmr1tlyxw/triloog>

European Commission. (2017, 7 juli). *Better regulation guidelines*. Geraadpleegd van <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

European Commission. (2020a, 13 maart). *Consultation meeting for Financial Institutions on standard contractual clauses for cloud use in the financial sector*. Geraadpleegd van

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/consultation-meeting-financial-institutions-standard-contractual-clauses-cloud-use-financial>

European Commission. (2020b, 16 juli). *Targeted consultation on the revision of the Commission's access Recommendations*. Geraadpleegd van <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/consultations/targeted-consultation-revision-commissions-access-recommendations#:~:text=The%20targeted%20consultation%20will%20aim,application%20of%20the%20current%20Recommendations>.

European Commission. (2021). *EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a Council Regulation establishing the Joint Undertakings under Horizon Europe*. Geraadpleegd van <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2021/EN/SWD-2021-38-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

European Commission. (z.d.-a). *Have your say*. Geraadpleegd van <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>

European Commission. (z.d.-b). *Planning and proposing law*. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law_en

Europese Commissie. (2017, 11 juli). *Wat de Europese Commissie doet op het gebied van strategie en beleid*. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/strategy-and-policy_nl

Europese Commissie. (2020). *Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende digitale operationele veerkracht voor de financiële sector en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1060/2009, (EU) nr. 648/2012, (EU) nr. 600/2014 en (EU) nr. 909/2014*. Geraadpleegd van <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2020/NL/SWD-2020-199-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>

Europese Commissie. (z.d.-a). *Betere regelgeving: waarom en hoe*. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_nl

Europese Commissie. (z.d.-b). *Raadplegingen*. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/info/consultations_nl

Europese Commissie. (z.d.-c). *Gepubliceerde initiatieven*. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives_nl

Fraussen, B., Albareda, A., & Braun, C. (2020). Conceptualizing consultation approaches: identifying combinations of consultation tools and analyzing their implications for stakeholder diversity. *Policy Sciences*, 53(3), 473–493. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09382-3>

Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. J. (2016). *Impact Evaluation in Practice, Second Edition*. World Bank Publications.

Greenpeace EU, Corporate Europe Observatory, Friends of the Earth Europe, Food & Water Europe, Tansey, R., Douo, M., & Sabido, P. (2019). *Big oil and gas buying influence in Brussels*. Greenpeace EU. Geraadpleegd van <https://www.greenpeace.org/static/planet4-eu-unit-stateless/2019/10/0a8d2624-20191024-report-big-oil-and-gas-buying-influence-in-brussels.pdf>

Janoski, T., Leon, C., Misra, J., Martin, I. W., & de Leon, C. (2020). *The New Handbook of Political Sociology*. Cambridge University Press.
<https://books.google.be/books?id=QVnSDwAAQBAJ&dq>

Kirkpatrick, C., & Parker, D. (2008). *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? (The CRC Series on Competition, Regulation and Development)*. Edward Elgar Publishing.
<https://books.google.be/books?hl=nl&lr=&id=q4dGaIldFVcC&oi=fnd&pg=PA56&dq=RIA+stakeholder&ots=agjrJFt4J5&sig=zdviYjT2KQ60y07KDS3WyoReJ4M#v=onepage&q=RIA%20stakeholder&f=false>

Kluger Dionigi, M., & Koop, C. (2017). *Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty - Added value, lack of transparency and possible democratic deficit*. European Economic and Social Committee.

Martines, F. (2018). European Papers. *Transparency of Legislative Procedures and Access to Acts of Trilogues: Case T-540/15, De Capitani v. European Parliament*, 2018(2), 947–959. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/225>

Marušić, A., Radulović, B. (2011). Regulatory Reform. *Regulatory Impact Analysis (RIA) Manual*. <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Montenegro-USAID-RIA-Manual-2011.pdf>

PubAffairs Bruxelles. (2021). *Evidence from the European Commission: Does it matter how policymakers consult external stakeholders? Euopp – LSE Blog* <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/evidence-from-the-european-commission-does-it-matter-how-policymakers-consult-external-stakeholders-lse-euopp-blog/>

Reh, C. (2014). Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation. *Journal of European Public Policy*, 21(6), 822–841. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.910247>

Secretariaat-generaal van de Raad. (2011). *Gids van de gewone wetgevingsprocedure*. Bureau voor publicaties van de Europese Unie. <https://doi.org/10.2860/7688>

11. Bijlagen

TABEL 1:

Probleemstelling	Wat is het probleem? Moet er actie tegen worden ondernomen, of is het beter om niets te doen?
Doelstelling	Wat is de gewenste uitkomst? Wat is het doel?
Beschrijving beleidsopties	Welke opties zijn er? Op welke manier behalen deze het beoogde doel?
Schatting van de impact	Welke kosten en baten draagt iedere optie met zich mee?
Verklaring	Indien er een keuze is gemaakt, waarom optie X gekozen? Waarom optie Y en Z niet gekozen?
Implementatie	Hoe gaan we de gekozen optie implementeren? Welke strategie wordt er toegepast?
Consultatie	Interactie met belanghebbende partijen (stakeholders). Niet alleen tijdens RIA's, maar ook tijdens het gehele beleidsvormingsproces.

Noot. Aangepast van "Does regulatory impact assessment lead to better policy?", door Carroll, P., 2010, *Policy and Society*, 29(2), p. 119.

TABEL 2:

Belangrijkste input van de stakeholders	<i>"Kwalitatieve maatregelen zoals beschreven in optie 2 [...], genieten brede steun van de belanghebbenden die op de openbare raadpleging hebben gereageerd. Hoewel sommige belanghebbenden (met name uit de overheidssector) het versterkte toezicht op derde aanbieders van ICT-diensten van optie 3 zinvol achten, krijgt de oprichting van een nieuwe EU-autoriteit voor dat doel slechts beperkte steun van belanghebbenden".</i>
Voorkeursoptie	<i>"De voorkeur gaat uit naar optie 2. In vergelijking met de andere opties bereikt optie 2 de meeste doelstellingen van het initiatief, terwijl ook wordt voldaan aan de criteria van efficiëntie en samenhang. Deze optie krijgt ook de meeste steun van belanghebbenden".</i>

Noot. Aangepast van "Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende digitale operationele veerkracht voor de financiële sector en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1060/2009, (EU) nr. 648/2012, (EU) nr. 600/2014 en (EU) nr. 909/2014." door Europese Commissie, 2020.

TABEL 3:

Belangrijkste input van de stakeholders	<i>"The stakeholders were unanimous in their preference for an institutionalised European partnership under either Article 185 or 187. The Article 187 option would bring together a wider range of public and private stakeholders, which would help ensure long-term commitment, financial certainty and an efficient organisational structure, leading to a higher potential impact."</i>
Voorkeursoptie	<i>"An institutionalised partnership under Article 187 is the preferred option".</i>

Noot. Aangepast van "EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a Council Regulation establishing the Joint Undertakings under Horizon Europe.", door European Commission, 2021.