

Omzetting en uitvoering: een literatuurstudie

Rik de Ruiter, Bernard Steunenberg, Merlijn Hoppema
Universiteit Leiden, instituut Bestuurskunde



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Colofon

De auteurs zijn verbonden aan het instituut Bestuurskunde van Universiteit Leiden. Rik de Ruiter is universitair hoofddocent Bestuurskunde en Bernard Steunenberg is hoogleraar Bestuurskunde, met inbegrip van de institutionele economie van het openbaar bestuur. Merlijn Hoppema is student in de Master Public Administration en heeft bijgedragen aan het rapport als onderzoeksassistent.

Contactgegevens

r.de.ruiter@fgga.leidenuniv.nl

b.steunenberg@fgga.leidenuniv.nl

Universiteit Leiden,
Instituut Bestuurskunde,
Postbus 13228
2501 EE DEN HAAG

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Juni 2023 © Rik de Ruiter, Bernard Steunenberg en Merlijn Hoppema

Inhoud

Uitgebreide samenvatting	4
1 Aanleiding, belang, centrale vraag	8
1.1 Doel	8
1.2 Methodologie	10
2 Een samenvatting van het 'theoretische acquis'	11
2.1 Top-down studies	13
2.1.1 Omzetting van richtlijnen en inbreukprocedures	13
2.1.2 Het sturen van uitvoering door de Europese Commissie	15
2.2 Bottom-up studies	16
2.2.1 Omzetting van richtlijnen en nationale voorkeuren	16
2.2.2 Juridische actie door de lidstaten: nietigverklaring	17
2.2.3 De beïnvloeding van uitvoering door uitvoerende actoren in de lidstaten	18
3 Voorwaarden 5C model	20
3.1 Netwerken en relaties	20
3.2 Kennis, menskracht en mandaat	23
3.2.1 Belangen	25
3.2.2 Beleidsvrijheid of discretionaire ruimte	27
3.2.3 Rolopvattingen in de uitvoering	28
3.3 Beleidsamenhang	29
3.4 Sturing met draagvlak	31
3.5 Flexibiliteit - het lerend vermogen van lidstaten	34
4 Discussie	35
5 Conclusie	38
7 Literatuurlijst	41
8 Appendix	53

Uitgebreide samenvatting

De algemene vraag die in deze bijdrage een rol speelt is wat het onderzoek gepubliceerd in de afgelopen jaren en in het bijzonder de periode 2016-2022 ons kan leren over de beïnvloeding van de omzetting en uitvoering van EU wet- en regelgeving. Een eerste conclusie die wij trekken is dat op basis van de literatuur veel bekend is—en daar gaan we op in—maar dat ook nog vele vragen onbeantwoord zijn. Dat heeft vele redenen, inclusief het ontbreken van bronnen waarvan in onderzoek gebruik kan worden gemaakt. Een voorbeeld hiervan is door de Commissie uitgezet uitvoeringsonderzoek, dat vaak niet makkelijk te vinden is of ontoegankelijk is voor derden. Denk ook aan discussies binnen de Raad waarin feedback over de uitvoering wordt besproken of de contacten tussen de Commissie en nationale beleidsministeries wanneer het gaat om het bespreken van problemen met en het verduidelijken van beleid. Kortom, veel is (nog) niet onderzocht of bronnen zijn niet toegankelijk, en dat kleurt ons overzicht waarin wij bij elkaar brengen wat wel bekend is.

Voor omzetting en uitvoering is daarvoor van belang dat op dat moment in het beleidsproces een beleidskader met vaak beleidstandaarden is vastgesteld in de vorm van Europese wet- en regelgeving. Het beïnvloeden van beleid in deze fase kan natuurlijk in de vorm van feedback dat opnieuw tot een initiatief tot wetswijziging kan leiden. Daarmee komen we weer bij agendasetting en besluitvorming terecht die in andere bijdragen worden besproken—daar gaan wij in dit stuk niet verder op in. Beïnvloeding kan ook in de vorm van het bijbuigen van het wettelijke beleidskader op basis van wensen die in Nederland leven. Dat komt wel aan de orde. Verder speelt in deze fase een rol dat inwoners en belangengroepen in Nederland, de Commissie en andere lidstaten verwachtingen kunnen hebben over hoe de overheid in Nederland de uitvoering gaat aanpakken. Wanneer daarover zorgen bestaan, zal de druk toenemen om de uitvoering ook naar die verwachtingen bij te buigen.

Voor het beïnvloeden van beleid maken wij onderscheid naar ‘waar’ en ‘hoe’. Het ‘waar’ betreft plekken waar beïnvloeding kan plaatshebben zoals dat ook in het literatuuroverzicht naar voren komt. Het ‘hoe’ gaat om manieren om met beleid te werken en waarbij de inzet is de effectieve beïnvloeding door Nederland te vergroten. Daarbij gaat het om het verbeteren van de omzetting en uitvoering van EU wet- en regelgeving, die bovendien meer in lijn zal zijn met de Nederlandse belangen.

Wat betreft plekken is er nauwelijks onderzoek gedaan naar hoe effectief die zijn om beleid te beïnvloeden. Onderzoek gaat doorgaans in op een van die ‘venues’ waarbij een vergelijkend perspectief naar andere mogelijke plekken ontbreekt. Hierbij de verschillende plekken:

- de bilaterale contacten met de Commissie, waarover niet veel bekend is;

- de raads werkgroepen waarin gedelegeerde en uitvoeringsregelgeving wordt besproken en waarbij ook Nederland de mogelijkheid heeft beleid nader te specificeren of bij te buigen. In dit kader wordt soms van de ‘dismantling’ hypothese gesproken aangezien het hierbij om een verwatering van de inhoud van beleid kan gaan;
- de beleidsnetwerken en in het bijzonder de netwerken die lidstaten de mogelijkheid bieden tot uitwisseling en beleidsleren (zie de typering van Martinus en Mastenbroek 2019)
- de rechter of het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarbij in het tweede geval vooral inbreukprocedures en nietigverklaringsprocedures zijn onderzocht;
- binnen de Nederlandse overheid, waarbij beleid verder wordt gevormd door de uiteenlopende organisaties op verschillende bestuurlijke niveaus die daarbij een rol hebben. De literatuur noemt verschillende factoren die tot beïnvloeding kan leiden van het beleid zoals we dat binnen Nederland aanpakken. Het gaat dan vooral om duidelijke ‘domestic signals’, waaronder signalen van de politiek, die een rol spelen bij het invullen van beleidsvrijheid, verdere explicitering van de rolopvattingen rondom de uitvoering waarbij een bewustwording belangrijk is over wat het beleid nu behelst en het creëren van draagvlak met overheidsorganisaties en maatschappelijke partijen die bij het beleid zijn betrokken. Overigens kunnen deze factoren tot feedback-lussen leiden die op andere plekken input opleveren voor verdere discussie. Dat geeft de dynamiek weer, ook naar ‘venues’, van het beleidsproces.

Naast het benoemen van de ‘venues’ kunnen op basis van het literatuuroverzicht negen aandachtspunten worden opgesteld aan Nederlandse overheidsactoren die de effectieve beïnvloeding door Nederland tijdens de omzetting- en uitvoeringfase van EU wet- en regelgeving willen vergroten.

1. Maak meer gebruik van beschikbare kennis. Er dient meer gebruik gemaakt te worden van kennis die nationaal aanwezig is binnen andere bestuursniveaus dan de rijksoverheid, zoals provincie, gemeenten en waterschappen. Dat helpt bij de eerdere fasen van het beleidsproces, maar draagt ook bij aan correcte omzetting en uitvoering van EU wet- en regelgeving en het meer in lijn brengen van de verschillende Nederlandse belangen. Bovendien, door de andere bestuursniveaus in het proces mee te nemen kan een grotere bewustzijn en begrip ontstaan over wat nu met het beleid wordt beoogd.
2. Ondersteun Nederlandse ambtenaren in Europa. Nederland dient meer in te zetten op ondersteuning van ambtenaren die worden afgevaardigd naar de raads werkgroepen en comités, waarbij ook de kennis (punt 1) die bij andere overheidsorganisaties aanwezig is beter beschikbaar wordt gemaakt en informatie over de stand van zaken over een voorstel kan worden gedeeld.

3. Maak meer gebruik van beleidsvrijheid. Nederlandse overheidsactoren kunnen meer gebruik maken van de beleidsvrijheid die EU wet- en regelgeving biedt in de omzetting- en uitvoeringfase om hun eigen nationale stempel te zetten op het beleid, vooral op beleidsterreinen gerelateerd aan justitie- en binnenlandse zaken en sociaal beleid. Dat kan ook betekenen dat ruimte aan de uitvoering wordt gegund, wat kan bijdragen aan het kunnen bereiken van de doelstellingen van het beleid. Op het terrein van gezondheid, consumentenbescherming, milieu en energie is deze beleidsvrijheid opgenomen in de EU wet- en regelgeving een stuk kleiner en kan er dus minder een Nederlandse stempel gezet worden.
4. Wees duidelijk en zorg voor ambtelijke tegenspraak. Wetgevingsjuristen binnen Nederlandse ministeries dienen vaker hoeder van Europese wet- en regelgeving te zijn dan alleen loyaal aan de eigen minister. Verder blijkt dat politieke signalen door gekozen vertegenwoordigers een rol kunnen spelen bij het invullen van beleidsvrijheid op meer operationeel niveau. In dat kader is eenduidigheid belangrijk, aangezien inadequate coördinatie en 'gemengde' signalen verwarrend kunnen werken.
5. Zorg voor draagvlak. Stakeholders op nationaal, regionaal en lokaal niveau dienen een rol te spelen bij de omzetting en uitvoering van EU wet- en regelgeving. Een voorbeeld is het organiseren van inspraak in vroege fases van omzetting en uitvoering voor stakeholders zoals NGO's, lokale uitvoeringsambtenaren en private actoren.
6. Decentraliseer maar geef ook sturing. Combineer decentralisatie van de implementatie van EU-beleid, met handhavingsmacht op lagere niveaus, en steun en sturing van de Rijksoverheid aan actoren op deze lagere niveaus. Hierdoor wordt het duidelijker welk beleid prioriteit verdient.
7. Wees alert op routines. Ingesleten manieren over de omzetting en uitvoering van EU wet- en regelgeving binnen ministeries kunnen leiden tot verschuiving van beleid die een gevolg is van die routines en niet van nieuwe ambities.
8. Investeer in netwerken en relaties. Netwerken van nationale beleidsambtenaren, zowel op nationaal als EU-niveau, kunnen de beleidsuitvoering ondersteunen, maar ook problemen met het beleid direct en informeel aankaarten. Ook helpen die netwerken om feedback te krijgen op de eigen omzetting en uitvoering, conflicten tussen lidstaten op te lossen, en contacten op te bouwen en behouden met statelijke en niet-statelijke actoren in Nederland en op EU-niveau. Deze contacten kunnen gebruikt worden om te leren over manieren van omzetting en uitvoering in andere lidstaten die aansluiten bij de Nederlandse belangen.
9. Vergroot het kennisniveau. Er dient meer kennis te komen bij Nederlandse overheidsactoren over omzetting en uitvoering van EU-regelgeving. Hierdoor worden Nederlandse ambtenaren zich bewuster van de Europese oorsprong van wet- en regelgeving. Dit is vooral nuttig bij het inschatten van de discretionaire ruimte die er Europees geboden wordt.

1 Aanleiding, belang, centrale vraag

Nadat Europees beleid is vastgesteld komt de omzetting en uitvoering aan de orde. In dit document presenteren wij het literatuuronderzoek naar wat er op dit moment bekend is over dit onderwerp en in het bijzonder voor Nederland. Deze fase in het beleidsproces omvat de omzetting van aangenomen richtlijnen in nationale wet- en regelgeving, de toepassing van Europese wet- en regelgeving in de praktijk en tenslotte de handhaving van de regelgeving in de lidstaten.¹

1.1 Doel

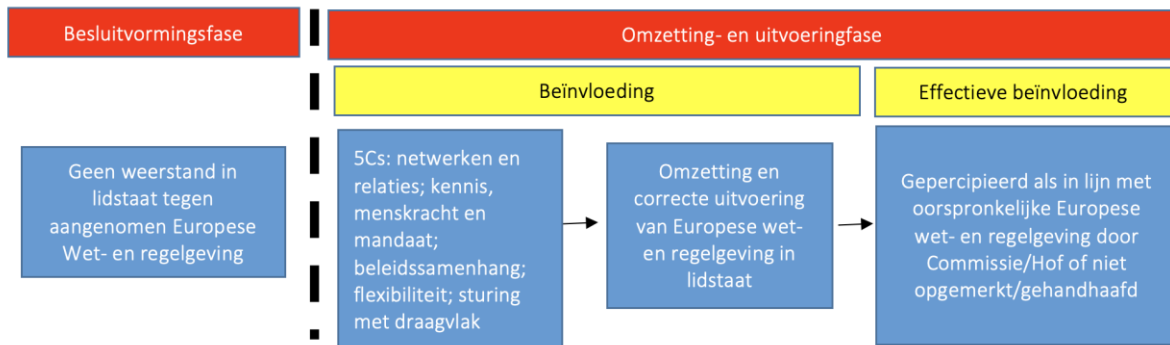
Het doel van dit literatuuronderzoek is om de meest recente en relevante inzichten uit de literatuur op te halen over de voorwaarden voor effectieve beïnvloeding door lidstaten in de EU, en de mate waarin Nederland effectief is geweest in beïnvloeding tijdens de omzetting- uitvoeringfase van het EU-beleidsproces. We definiëren *effectieve beïnvloeding* in de omzetting- en uitvoeringfase als volgt. Er zijn twee situaties mogelijk, waarbij ‘beïnvloeding’ iets anders betekent voor beide situaties.

Ten eerste, als er in de besluitvormingsfase Europese wet- en regelgeving is afgesproken die in overeenstemming is met de voorkeuren van de Nederlandse regering, dan zal tijdens de omzetting- en uitvoeringfase in de Nederlandse context geen weerstand weggenomen hoeven te worden tegen de regelgeving. Daarbij gaan we er wel van uit dat binnen Nederland, voordat een standpunt wordt ingenomen over de uitvoering, afstemming heeft plaatsgehad met de actoren die later een rol hebben in de uitvoering van het voorgenomen beleid. Dat betreft ook de uitvoeringsorganisaties binnen andere overheidslagen dan de Rijksoverheid. Daarbij gaan we gemakshalve ook ervan uit dat alle plooiën kunnen worden gladgestreken in de binnenlandse afstemming die leidt tot het Nederlandse standpunt. In dat geval kunnen Nederlandse actoren na vaststelling van een Europees voorstel aan de slag met het omzetten en uitvoeren van de Europese wet- en regelgeving. Dimitrova en Steunenberg (2013: 251; 2017: 1218) noemen dit de situatie van ‘incidental domestic compliance’. Als variant hierop is het denkbaar dat bij de Commissie maar ook het Rijk onzekerheid bestaat over hoe de uitvoering nu precies verloopt, waarbij beperkte afwijkingen denkbaar zijn. In dat geval is sprake van ‘formal domestic compliance’. Zoals duidelijk zal worden uit de bespreking van de literatuur, kunnen de 5Cs een rol spelen bij het vergemakkelijken van de omzetting en uitvoering van Europese wet- en regelgeving in de Nederlandse context, aangezien er onzekerheid over het beleid kan bestaan en er altijd nog zaken zijn die verdere verduidelijking behoeven. De faciliterende rol van de 5Cs kan ervoor zorgen dat in Nederland de omgezette en uitgevoerde Europese wet- en regelgeving in lijn is met de oorspronkelijke

¹ Dit literatuuronderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van IOB. Bij het opstellen van dit document hebben wij de *Terms of Reference* (ToR) en de model-inhoudsopgave als leidraad genomen voor het uit te voeren literatuuronderzoek.

Europese wet- en regelgeving. De Europese Commissie zal dan geen inbreukprocedure tegen Nederland starten. In deze eerste situatie is het juist inzetten van de 5Cs de manier waarop Nederlandse overheidsactoren de omzetting en uitvoering kunnen beïnvloeden. Deze eerste situatie is samengevat in figuur 1.

Figuur 1. Situatie I: geen weerstand in lidstaat en mogelijkheden voor beïnvloeding in omzetting- en uitvoeringfase

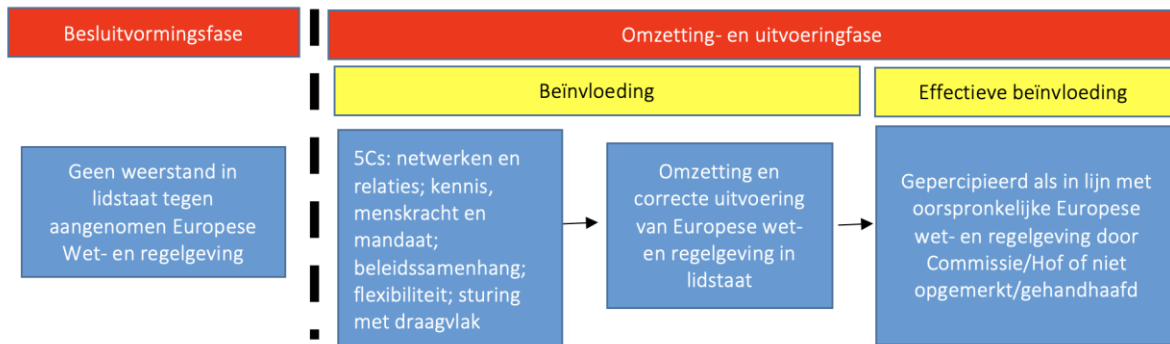


Een tweede situatie bestaat eruit dat de besluitvormingsfase over Europese wet- en regelgeving minder goed heeft uitgepakt voor Nederland en er wet- en regelgeving is aangenomen op EU-niveau die niet voldoende is tegemoet gekomen aan de wensen van de Nederlandse regering. Echter, in de uitvoeringfase dienen veel van de details van de Europese wet- en regelgeving vaak nog ingevuld te worden, een keuze die aan de lidstaten wordt gelaten in het geval van richtlijnen. Als er politieke of ambtelijke weerstand is op het niveau van de lidstaat tegen Europese wet- en regelgeving, en deze wordt geherinterpreteerd en/of geherdefinieerd door politici of ambtenaren in lidstaten tijdens de omzetting- en uitvoeringfase (Dimitrova en Steunenberg 2013, 2017; Knill 2015; McCormick 2020: 310), zodanig dat de weerstand (grotendeels) wordt weggenomen, dan spreken we ook over *beïnvloeding* door lidstaten op de omzetting- en uitvoeringfase. Dit hoeft nog geen *effectieve* beïnvloeding te zijn, want een lidstaat kan teruggefloten worden door de Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna kortweg het Hof) op basis van onder meer de controlerende rol die de Commissie heeft. Echter, zolang de herinterpretatie of herdefinitie van Europese wet- en regelgeving op lidstaat-niveau in lijn wordt geacht met de oorspronkelijke Europese wet- en regelgeving, dan is er sprake van een correcte omzetting of uitvoering, en is er sprake van *effectieve beïnvloeding*. Dimitrova en Steunenberg spreken in dit geval van een situatie van ‘domestic adaptation’, of wanneer de grenzen van het mogelijke worden opgezocht ‘imposed formal compliance’ (2017: 1218-9). Ook als afwijkingen niet worden opgemerkt door monitorende instanties zoals de Europese Commissie is deze beïnvloeding *effectief*. Deze tweede situatie is samengevat in figuur 2.

De weerstand tegen Europese wet- en regelgeving onder politici of ambtenaren in de lidstaten kan om uiteenlopende redenen ontstaan. Denk daarbij aan dat (een deel van) de bevolking direct en op een negatieve wijze door de maatregelen wordt geraakt, of door problemen binnen organisaties die

verantwoordelijk zijn voor uitvoering door beperkte kennis of ontoereikende financiering (Falkner et al. 2005; Vasev en Vrangbaek 2014). De 5Cs zijn hier opnieuw instrumenten die ingezet kunnen worden om te komen tot effectieve beïnvloeding, i.e. die weerstand onder politici en ambtenaren tegen de Europese wet- en regelgeving wegnemen door herinterpretatie en/of herdefinitie van Europese wet- en regelgeving en die door betrokken actoren zoals de Commissie wel wordt gepercipieerd als in lijn met de oorspronkelijke wet- en regelgeving.

Figuur 2. Situatie II: weerstand in lidstaat en mogelijkheden voor beïnvloeding in omzetting- en uitvoeringfase



Wij beogen met dit literatuuronderzoek een van de bouwstenen te leveren van de IOB-evaluatie, namelijk inzichten aanleveren die uit de literatuur blijken met betrekking tot de voorwaarden voor effectieve EU-beleidsbeïnvloeding door lidstaten in het algemeen en Nederland in het bijzonder. De literatuur geeft geen directe antwoorden op of de 5Cs aanwezig zijn en of deze van invloed zijn op effectieve beïnvloeding. Inzichten uit de literatuur zijn daarom dus door ons gebruikt als basis om te argumenteren hoe de 5Cs van invloed zouden kunnen zijn op effectieve beïnvloeding. Op deze manier kunnen we voorwaarden opstellen voor de toekomst m.b.t. de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken in het omzetting- en uitvoeringproces met het oog op effectieve beïnvloeding van dit proces.

1.2 Methodologie

Het literatuuronderzoek is uitgevoerd aan de hand van een stappenplan. In een eerste fase is een literatuurscan uitgevoerd door databases te doorzoeken met behulp van sleutelwoorden. Hierbij is gebruikt gemaakt van scholar.google.com en de catalogus van de Leidse universiteitsbibliotheek. Ook is grijze literatuur geraadpleegd, i.e. rapporten van denktanks, adviesraden etc. In deze scan is de periode 2016-2022 aangehouden. We hebben ons hierbij gericht op de bestuurskundige en politicologische literatuur over omzetten en uitvoeren. Dit betekent dat de juridische literatuur op het terrein van omzetten buiten beschouwing is gelaten. In een tweede fase is de gevonden literatuur gelezen en zijn de voornaamste bevindingen samengevat. In de derde fase is de meest relevante literatuur geselecteerd en meer gedetailleerd bestudeerd.

In ons overzicht wordt, zoals dat de bedoeling is, vooral ingegaan op onderzoek naar het omzetten en uitvoeren van Europees beleid. Wat betreft het uitvoeren zijn wij ons ervan bewust dat er ook een omvangrijke literatuur bestaat ten aanzien van het uitvoeren van nationaal of decentraal beleid. Die literatuur valt buiten het bestek van dit onderzoek, waarbij wij ons realiseren dat voor de uitvoerders het niet altijd duidelijk is wat Europees, nationaal of ‘eigen’ beleid is. Zeker in het geval van ‘goldplating’ waarbij nationaal andere en soms hogere standaarden worden gesteld dan Europees de bedoeling is, wordt dit onderscheid al snel minder scherp. In deze bijdrage wordt ingegaan op studies die expliciet vermelden dat het om Europees beleid gaat. Voor het onderzoek naar de uitvoering van beleid in het algemeen, verwijzen wij naar het klassieke overzicht van Hill en Huppe (2022).

In lijn met het gemeenschappelijk kader voor de verschillende overzichten zal ook in deze bijdrage de literatuur worden ingedeeld in verschillende categorieën (onderzoeksvraag 1), waarbij de belangrijkste begrippen, actoren, stakeholders en activiteiten tijdens de uitvoeringfase zijn onderscheiden. Dit is opgenomen in het hoofdstuk waarin het ‘theoretische acquis’ wordt samengevat. Ten tweede, worden de in de literatuur genoemde voorwaarden waaronder effectieve beïnvloeding van het uitvoeringproces kan plaatsvinden in kaart gebracht in hoofdstuk 3 (onderzoeksvraag 2). We kunnen hier nu al melden dat er geen voorwaarden worden besproken in de literatuur waaronder effectieve beïnvloeding kan plaatsvinden door lidstaten in de omzetting- en uitvoeringfase zoals geschetst in *situatie 2*. We hebben de inzichten uit de literatuur gebruikt om een argumentatie op te bouwen over de voorwaarden gerelateerd aan de 5Cs die leiden tot een herinterpretatie en herdefinitie van Europese wet- en regelgeving die weerstand kunnen wegnemen onder politici en ambtenaren tegen Europese wet- en regelgeving maar ook gepercipieerd worden door betrokkenen als in lijn met de oorspronkelijke Europese wet- en regelgeving. In hoofdstuk 3 en in, met name, de discussie (hoofdstuk 4) zal specifiek aandacht zijn voor studies naar de Nederlandse inzet tijdens uitvoeringprocessen (onderzoeksvraag 3). Tenslotte zullen de bevindingen uit de literatuur besproken worden in het licht van de capaciteit van Nederland om te beïnvloeden in de uitvoeringfase (onderzoeksvraag 4).

2 Een samenvatting van het ‘theoretische acquis’

Voor het samenvatten van de inzichten ten aanzien van omzetten en uitvoeren maken wij onderscheid tussen ‘*top-down*’ en ‘*bottom-up*’ studies (zie ook Hill en Huppe 2022). Bij ‘*top-down*’ studies staat vooral het idee centraal dat lidstaten en de actoren die daarbij zijn betrokken het Europese beleid moeten uitvoeren. Daarbij wordt vooral gelet op de vraag waarom het af en toe misgaat en sprake is van een mindere navolging van het beleid. Bij ‘*bottom-up*’ is het perspectief omgekeerd en wordt vooral aandacht geschonken aan de vraag hoe het Europese beleid een plek krijgt in de omzetting en uitvoering

door nationale of decentrale actoren. De vraag is dan vooral hoe deze actoren dat beleid vormgeven zodat er sprake is van omzetten of uitvoeren.²

Europees beleid wordt doorgaans vervat in richtlijnen en verordeningen. In het geval van richtlijnen moeten lidstaten die in nationale wet- en regelgeving *omzetten* voordat sprake kan zijn van het *uitvoeren*, dat wil zeggen, het uiteindelijk realiseren van uitkomsten die het beleid voor ogen heeft. Ook bij veel verordeningen wordt gebruik gemaakt van de juridische en administratieve infrastructuur van lidstaten waarbij het belangrijk kan zijn om nationaal aanpassingen in de wet- en regelgeving te introduceren waarmee de uitvoering wordt gefaciliteerd.

Het omzetten—het wijzigen van nationale wet- en regelgeving in het licht van de Europese verplichtingen—is een taak die in Nederland door het Rijk wordt uitgevoerd. In meer federaal georganiseerde landen kan dat ook door decentrale overheden worden gedaan. Over het omzetten en de wijze waarop dat vorm krijgt in verschillende landen, verwijzen wij naar Steunenbergh en Voermans (2006). In die studie wordt ingegaan op hoe dit in Nederland maar ook in landen als Frankrijk, Duitsland en Italië wordt aangepakt. Mede in het licht van de literatuur, inclusief de studies die nog worden vermeld, wordt duidelijk dat lidstaten vaak ruimte voor nadere keuzes hebben op basis van *expliciet* aangegeven beleidsvrijheid. Zbiral et al (2022) tonen dat ook in hun onderzoek naar beleidsvrijheid in 164 richtlijnen uit de periode 2006-2015 aan. Zij laten bovendien zien dat beleidsvrijheid het hoogst is bij richtlijnen op het terrein van justitie en binnenlandse zaken en sociaal beleid, en het laagst bij richtlijnen waarbij grotere risico's voor inwoners kunnen bestaan zoals op het terrein van gezondheid, consumentenbescherming, milieu en energie (Zbiral et al 2022). Daarnaast bestaat ook *impliciet* ruimte op basis van het interpreteren van de Europese bepalingen (waarbij het kan gaan om het gebruik van begrippen en ambivalentie) en het zoeken naar hoe de uitvoering van het beleid binnen een lidstaat kan worden opgepakt. Dat biedt mogelijkheden voor een lidstaat, zoals Nederland, daar een eigen stempel op te drukken.

Bij het uitvoeren ontstaan verdere mogelijkheden voor een nationale of decentrale invulling omdat het Europese beleid wel aangeeft *wat* de bedoeling is (bijvoorbeeld in het stellen van standaarden) maar niet altijd *hoe* dat bereikt moet worden. Neem bijvoorbeeld het luchtkwaliteitsbeleid op basis van richtlijn 2008/50: de richtlijn geeft wel duidelijke standaarden aan en hoe die moeten worden gemeten,

² Voor meer informatie over omzetting en inbreukprocedures, waaronder cijfermatige overzichten, zie de meest recente 'Single Market Scoreboard' van de Commissie en het jaarlijkse Commissierapport over de toepassing van EU-recht ('Annual Report on monitoring the application of EU law'). Zie de EU-inbreukprocedure (EUIP) database voor datasets (<https://www.eulaw.app/databases/euip>) over de inbreukprocedures. Verder is binnen EurLex per wetgevingsinstrument informatie te vinden over de nationale maatregelen die lidstaten aan de Commissie hebben gemeld voor de omzetting. Over de uitvoering zijn geen overzichten beschikbaar, ook niet van het evaluatieonderzoek dat per wetgevingsinstrument kan zijn uitgevoerd. Zie Mastenbroek et al (2015) voor onderzoek naar de beperkte stand van zaken ten aanzien van de beschikbaarheid en uitvoering van 'verplichte' ex-post beleidsevaluaties.

maar gaat verder niet in op de maatregelen die het Rijk en decentrale overheden kunnen nemen om luchtkwaliteit ter plekke te verbeteren. Verder speelt bij de uitvoering ook vaak mee dat sprake moet zijn van inspectie en handhaving, waarbij de intensiteit van inspecties maar ook de mate waarin sancties ‘gelijkwaardig, doeltreffend, evenredig en toereikend’ zijn, een rol kunnen spelen. In dit kader kan ook de toegankelijkheid en efficiëntie van de nationale rechtspraak een rol spelen wanneer het gaat om de mogelijkheden van inwoners en bedrijven om problemen met het toepassen van de Europese regels nationaal aan de kaak te stellen.

2.1 Top-down studies

De eerste groep van studies richt zich op actoren op het EU-niveau en de invloed die actoren zoals de Europese Commissie en het Hof hebben op de omzetting van Europese wet- en regelgeving in de lidstaten. Er is in deze literatuur weinig aandacht voor bilaterale contacten tussen een lidstaat en de Commissie. Ook komt Nederland als case maar weinig terug in de literatuur uitgebracht in de periode 2016-2022.

2.1.1 Omzetting van richtlijnen en inbreukprocedures

Wat betreft het omzetten van richtlijnen en het starten van een inbreukprocedure is het belangrijk onderscheid te maken tussen gevallen waarin sprake is van het te laat notificeren van nationale omzetting en het ogenschijnlijk onjuist omzetten van richtlijnen. In het geval van het te laat notificeren aan de Commissie wordt een lidstaat meteen in gebreke gesteld, terwijl bij het onjuist omzetten de Commissie informatie moet hebben dat er problemen zijn met de wijze waarop een lidstaat met een Europese bepaling omgaat. In beide gevallen wordt informeel, bijvoorbeeld in het kader van EU Pilot, met een lidstaat gewerkt aan een oplossing. Lukt dat niet dan kan de Commissie besluiten om een inbreukprocedure door te zetten. Op dat punt bestaat in de literatuur discussie over de vraag of een inbreukprocedure een weerspiegeling is van gebrekkige omzetting of een afspiegeling is van prioriteiten van de Commissie. Bij dit laatste kan een rol spelen dat de Commissie misschien een voorkeur heeft om bepaalde lidstaten niet, of pas bij een zware schending van hun Europese verplichting, aan te pakken (Toshkov 2016; Zhelyazkova, Kaya en Schrama 2017). Het is een onbeantwoorde vraag in de literatuur of de start van een inbreukprocedure vooral het gevolg is van een onvolledige of onjuiste omzetting van lidstaten of dat de voorkeur van de Commissie hierbij ook een rol speelt.

Falkner (2018) laat zien dat in de afgelopen jaren de Commissie zuiniger is geworden met het starten van inbreukprocedures tegen lidstaten. Hoewel de afgelopen paar jaar het aantal inbreukprocedures

weer iets is gestegen zijn die aantallen nog steeds lager dan in de jaren voor 2011.³ De redenen voor de afname zijn volgens Falkner de beperkte hulpbronnen aan de kant van de Commissie en de idee dat lidstaten minder bereid zijn om strikte handhaving van Europese bepalingen te accepteren. Dit laatste is gebaseerd op een kwalitatieve analyse van zaken bij het Hof nadat een lidstaat al voor een inbreuk is veroordeeld (artikel 260:2 TFEU) en de onwil die dan nog vaak resteert. Het mag duidelijk zijn dat in dergelijke gevallen een lidstaat meer beleidsruimte heeft genomen dan de Commissie geoorloofd acht. Dat kan mede het gevolg zijn, zoals Hofmann (2018b) dat in zijn onderzoek laat zien, van machtige belangengroepen die de nationale politiek als het ware 'gegijzeld' houden. Dit laatste is gebaseerd op een afweging tussen het al dan niet conformeren aan een Europese bepaling gelet op de voor- en tegenstanders en hun politieke gewicht in termen van stemmen en andere belangrijke hulpbronnen.

Naast handhaving door het Hof zijn er ook andere manieren om correcte omzetting af te dwingen, waarbij agentschappen en netwerken een rol spelen. Scholten (2017) stelt op basis van literatuuronderzoek en documentanalyse dat handhaving in toenemende mate op Europees niveau wordt uitgevoerd en steeds minder in de lidstaten (zie ook Cacciatore 2019; Anzini et al 2021; Best 2021). Hofmann (2018a) komt uiteindelijk ook tot dat oordeel op basis van een vergelijking van centrale (hofzaken) en decentrale vormen van handhaving. In zijn bijdrage geeft hij ook aan dat er sprake is van 'outsourcing' van de handhaving door de nationale rechtspraak en druk van belangengroepen op lidstaten (zie ook Eliantonio 2018). Dat is vaak goedkoper en toegankelijker dan het starten van een zaak voor het Hof. Voor de waardering van deze decentrale vorm van handhaving speelt wel een rol dat dit afhankelijk is van de effectiviteit van de nationale rechtspraak (mede in het licht van toegankelijkheid en snelheid). Dat loopt tussen lidstaten sterk uiteen. Dat brengt Hoffman (2018a: 747-8) tot de conclusie dat een meer gecentraliseerde vorm, waarbij de Commissie een centrale rol speelt, de voorkeur verdient. De Commissie is relatief beter geëquipeerd, wint vaker zaken en voorkomt differentiatie tussen lidstaten (zie voor vergelijkbare conclusie Polak 2015).

Toch blijft het belangrijk te investeren in de handhaving binnen lidstaten, ook om klachten en andere problemen vroegtijdig op het spoor te komen. In dat licht pleit Scholten (2017) voor het creëren van sterke agentschappen op Europees niveau met directe handhavingsmacht in de lidstaten, zoals bijvoorbeeld de 'European Securities and Markets Authority'. Tegelijkertijd is die oplossing niet onomstreden: Magetti (2019) bepleit vanwege het risico van 'regulatory capture' door belangengroepen dit vooral niet te doen.

³ Zie voor recente data over alle inbreukprocedures: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure/2021-annual-report-monitoring-application-eu-law_en. Terwijl in 2018 644 nieuwe inbreukprocedures zijn gestart (het laatste aantal ten opzichte van de voorgaande jaren), is dat aantal op basis van deze bron weer iets toegenomen naar 903 in 2020 en 874 in 2021. Het 'Internal Market Scoreboard' (https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/governance-tools/infringements_en) laat zien dat we daarmee op een vergelijkbaar niveau zijn als 2012 maar niet zo hoog als in 2007 (1332 gevallen).

2.1.2 Het sturen van uitvoering door de Europese Commissie

Na de omzetting van de Europese wet- en regelgeving in nationale wet- en regelgeving kan de Europese Commissie de uitvoering beïnvloeden door nadere regels te stellen of de uitvoering verder te faciliteren. Maar daarvoor heeft de Commissie wel een signaal nodig. Eliantonio (2018) laat voor de Europese milieuwetgeving zien dat de Commissie voor het identificeren van problemen en overtredingen in hoge mate afhankelijk is van NGOs. Met andere woorden, de Commissie vertrouwt in belangrijke mate op ‘fire alarms’ binnen het maatschappelijke veld, die door het signaleren van problemen met de uitvoering de Commissie informeren over wat er binnen lidstaten plaatsheeft. In dat kader spelen ook de mogelijkheid direct een klacht in te dienen bij de Commissie en SOLVIT een rol—het mechanisme om op nationaal niveau klachten over de toepassing van Europees recht in een vroeg stadium op te lossen—aangezien daarmee de Commissie meer zicht krijgt op daar waar binnen lidstaten de uitvoering hapert.

Het signaleren van problemen kan er natuurlijk al toe leiden dat lidstaten hun beleid aanpassen. Een meer structurele wijze om vanuit de Commissie de uitvoering verder te ondersteunen en te beïnvloeden is door het introduceren van *uitvoeringsbesluiten* waarmee verdere details van de uitvoering kunnen worden uitgewerkt. Dat kan meer duidelijkheid geven aan lidstaten, mede over de ambities van het beleid. Tegelijkertijd kan dit ook betekenen dat sommige ambities met het concretiseren wat worden afgezwakt. Pollex en Lenschow (2020) noemen dat de ‘dismantling’ hypothese. In hun studie over het ‘ecodesign’ en ‘ecolabelling’ beleid laten zij zien dat de Commissie met het introduceren van aanvullende regelgeving in staat was de druk op lidstaten weg te nemen ten aanzien van de uitvoering van de oorspronkelijke maatregelen. Alhoewel er niet aan de oorspronkelijke wet- en regelgeving werd getornd, lijkt met het concretiseren wel sprake te zijn van enige afzwakking van sommige ambities. Voor lidstaten is dat een interessante weg om alsnog invloed te hebben op de wijze waarop de uitvoering van het beleid kan worden aangepakt.

In het verlengde hiervan spelen de comitologie comités een rol aangezien daarin de Commissie met de lidstaten uitvoeringsvraagstukken kunnen bespreken. Dat geldt ook voor de wijze waarop de Commissie sturing kan geven aan de uitvoering, die kan variëren van juridisch ‘softe’ instrumenten als informele bijstand en ‘naming-and-shaming’, het opstellen van een communicatie tot het introduceren van aanvullende regelgeving in de vorm van een uitvoeringsbesluit. Volgens Finke en Hansen (2022) houdt de Commissie daarbij rekening met de verschillende gevoeligheden en anticipeert op wat volgens de lidstaten mogelijk niet acceptabel is. Dat lukt bijvoorbeeld in politiek zeer gevoelige maar technisch-complexe dossiers zoals het toestaan van het middel glyfosaat op de Europese interne markt (Van Den Brink 2020). In een studie naar comitologie in het kader van Europees milieubeleid laat Vervinck (2022) zien dat Vlaamse ambtenaren uitvoeringsvraagstukken bespreken met de Commissie zonder dat er sprake is van een democratisch geborgd mandaat op gewestelijk of nationaal niveau. Tevens blijkt dat

binnen het Nederlandse overheidsapparaat er vooral informeel wordt afgestemd en er weinig ondersteuning is voor Nederlandse ambtenaren die worden afgevaardigd naar comitologie comités.

Een tweede manier hoe de Commissie de uitvoering van Europese wet- en regelgeving stuurt is via ‘transgovernmental networks’ die gedragen worden door de verschillende nationale uitvoeringsautoriteiten op een beleidsterrein. De Commissie speelt daarbij vaak een actieve coördinerende rol (Van Osch et al 2021). Martinsen en Hobolth (2016) onderzoeken SOLVIT, het netwerk opgericht om uitvoeringsproblemen ten aanzien van de interne markt op te lossen. Zij vinden dat SOLVIT zich heeft ontwikkeld tot een belangrijk en effectief monitoring instrument gericht op de toepassing van Europese wet- en regelgeving. De Europese beleidsnetwerken bieden de Europese Commissie de mogelijkheid de uitvoering beter te volgen en haar visie op uitvoering vaak te verwezenlijken.

Lidstaten zijn verre van speelballen in de handen van de Europese Commissie. Wel kunnen lidstaten er belang bij hebben om de Commissie bewust een rol te geven in het monitoren van de uitvoering van richtlijnen wanneer de lidstaten het eens zijn over het afstaan van soevereiniteit en belang hebben bij het strikt laten monitoren van de uitvoering van Europese wet- en regelgeving (Heidbreder 2017, Van der Kreij 2019).

2.2 Bottom-up studies

De tweede groep van studies die wij onderscheiden richt zich op het nationale- en decentrale niveau en de omzetting en uitvoering van Europese wet- en regelgeving. Ook in deze groep van studies komt aandacht voor de Nederlandse casus maar sporadisch voor. Bovendien wordt in veel studies niet gedetailleerd beschreven wat er binnen nationale bestuurslagen gebeurt met betrekking tot omzetting en uitvoering van EU wet- en regelgeving, bijvoorbeeld in en tussen ministeries op het niveau van de rijksoverheid.

2.2.1 Omzetting van richtlijnen en nationale voorkeuren

In deze paragraaf bespreken we studies die zijn gepubliceerd sinds 2016 waarin binnenlandse politieke factoren worden gesuggereerd als verklaring voor waarom lidstaten bij de omzetting de wet- en regelgeving op maat maken voor hun specifieke nationale context.⁴ Thomann en Zhelayzkova (2017) benadrukken de politieke constellatie op een bepaald moment in een lidstaat als oorzaak voor het al dan niet strikter maken van de regelgeving die is afgeleid van EU-richtlijnen. Dörrenbächer en Mastenbroek (2017), Dörrenbächer et al (2015) en Klaassen en Rodrigues (2021) laten zien in hun

⁴ Deze datum is gekozen, zoals eerder is aangekomen, in het licht van de opdracht recente literatuur te bespreken. We realiseren ons dat daarmee een deel van de oudere literatuur over het omzetten en uitvoeren van EU-beleid in lidstaten niet in beeld komt. Daarvoor verwijzen wij graag naar het overzicht van Treib (2014).

studies naar de omzetting van asiel wet- en regelgeving dat een politiek belang, onder meer blijkend uit overeenstemming tussen de coalitiepartijen in een regering om de bestaande situatie te handhaven, ertoe kan leiden dat bij de omzetting beperkende nationale wet- en regelgeving gehandhaafd blijft.

Binnenlandse politieke factoren die worden aangevoerd in studies ter verklaring van gebrekkige omzetting zijn het aantal zetels voor Eurosceptische partijen in het nationale parlement (Riedel 2017, Bayram 2017), de mate waarin de nationale ambtelijke organisatie met steun van politieke superieuren non-gouvernementele organisaties (NGOs) buiten het omzettingsproces weten te houden (Logmani et al 2016), en hoe wetgevingsjuristen binnen een ministerie zich loyaler voelen aan hun minister dan dat zij zichzelf de rol van hoeder van Europese wet- en regelgeving aanmeten (Mastenbroek 2017). Krämer-Hoppe (2018) komen voor Duitsland tot een vergelijkbare conclusie. In hun onderzoek naar sociaal- en milieu beleid laten zij zien dat hogere lagen in ministeries reageren op uitspraken van het Hof, maar dat voor uitvoerende ambtenaren nationale politiek, wet- en regelgeving leidend is wanneer zij discretionaire ruimte hebben bij de uitvoering.

De binnenlandse politieke factoren zijn niet de enige bottom-up verklaringen voor variatie in omzetting van Europese wet- en regelgeving tussen lidstaten. Een andere verklaring die vaak genoemd wordt, zowel met betrekking tot omzetting als de uitvoering, is de bestuurlijke capaciteit van lidstaten (Riedel 2017; Börzel en Buzogany 2019; Zhelyazkova en Thomann 2021; Best 2021). Deze capaciteit kan worden beïnvloed door karakteristieken van de bestaande bestuursstructuur waarin meerdere lagen met gedeelde verantwoordelijkheid met elkaar moeten samenwerken. Dat kan worden benaderd met het concept van 'veto players' (Treib 2014). Paasch en Stecker (2020) en Gollata en Newig (2017) tonen aan dat decentrale autoriteiten de omzetting van Europese wet- en regelgeving in het federale Duitsland vertragen. Voor niet-federale landen zoals Nederland speelt dit bij het omzetten geen rol.

2.2.2 Juridische actie door de lidstaten: nietigverklaring

Lidstaten kunnen ook een juridische procedure starten tegen de Commissie wanneer er een conflict is over omzetting en uitvoering van Europese wet- en regelgeving. In het onderzoek van Adam (2018) wordt gekeken naar alle nietigverklaring-procedures die zijn gestart door lidstaten tegen de Commissie in de periode 1957-2009. De voornaamste bevinding van de auteurs is dat dergelijke conflicten tussen de Commissie en lidstaten ontstaan op beleidsterreinen waar de bevoegdheden gedeeld worden door de Commissie en de lidstaten en niet langer uitsluitend behoren tot de bevoegdheden van de lidstaten. Dergelijke conflicten waren vooral zichtbaar bij nietigverklaring-procedures in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw. Recenter komen conflicten opnieuw voor, maar nu meer tussen decentrale actoren enerzijds en de Commissie anderzijds. Adam concludeert dat lidstaten steeds minder vaak de optie gebruiken om wet- en regelgeving te beïnvloeden via deze procedure, vooral in de sectoren landbouw en mededingingsbeleid.

Adam et al (2018a) beantwoorden de vraag in hun studie waarom EU-lidstaten vaak verschillen op hoeveel succes zij hebben bij nietigverklaring-procedures tegen de Europese Commissie. De auteurs laten zien dat regeringen van lidstaten naar kiezers willen laten zien dat er een nietigverklaring-procedure is gestart of een afwijzing van de nietigverklaring gebruiken als 'leverage' in binnenlandse hervormingsprocessen. Ook Adam et al (2020) benadrukken dat het starten van nietigverklaringsprocedures vaak politiek gemotiveerd is, voor binnenlands gebruik en vaak symbolisch. Een juridische nederlaag legt voor een regering van een lidstaat vaak geen windeieren. Adam et al (2018b) laten zien dat regeringen die een lage effectiviteit hebben, vaker naar het nietigverklaringsinstrument grijpen. Regeringen die moeite hebben met de juiste toepassing van Europese wet- en regelgeving op nationaal niveau, maken vaker gebruik van de nietigverklaring-procedure tegen de Commissie. Wanneer de informele relatie tussen de Commissie en een lidstaat verbroken raakt door de benoeming van een nieuwe Commissie of door de verkiezing van een nieuwe nationale regering, dan wordt het formele instrument van de nietigverklaring belangrijker voor een lidstaat en wordt er vaker gebruik van gemaakt. Mathieu en Bauer (2018) stellen dat in Spanje en Duitsland vooral politieke redenen ten grondslag liggen aan het besluit van een lidstaat om een procedure te starten tegen de Commissie. Het niet voldoen aan Europese wet- en regelgeving is dan ook vaak een gevolg van overwegingen die te maken hebben met welke politieke winst er is te boeken voor een regering om niet te voldoen aan de Europese wet- en regelgeving en niet een gebrek aan bestuurlijke capaciteit of het aantal 'veto players'.

2.2.3 De beïnvloeding van uitvoering door uitvoerende actoren in de lidstaten

In de literatuur over de uitvoering in EU-beleid in lidstaten worden vaak dezelfde verklaringen gegeven voor variatie tussen lidstaten of gebrekkige uitvoering in een lidstaat. Op dit punt zijn er die groepen studies te onderscheiden in de literatuur, waarbij een handjevol studies specifiek in gaan op Nederland:

- a. Studies die vooral nadruk leggen op de relatie tussen *bestuurlijke capaciteit* en uitvoering;
- b. Studies die *verschillende interpretaties* op nationaal niveau van richtlijnen (na correcte omzetting van de richtlijnen in nationale wet- en regelgeving) als verklaring zien voor succesvolle of gebrekkige uitvoering in lidstaten;
- c. Studies die de mate van *politiek conflict* over een richtlijn als verklaring presenteren voor gebrekkige uitvoering.

Verschillende studies gaan in op de relatie tussen *bestuurlijke capaciteit* en de uitvoering (Zhelyazkova, Kaya en Schrama 2016). Schmälder (2019), Best (2021) en Bondarouk en Liefferink (2017) stellen dat effectieve uitvoering in de lidstaten sterk afhankelijk is van de beschikbaarheid van bestuurlijke hulpbronnen (e.g. tijd, personeel, voldoende kennis) en politieke bereidheid van actoren in de individuele lidstaat op nationaal en sub-nationaal niveau. Söderberg (2016), Verhelst (2017), Gollata en

Newig (2017), de Europese Commissie (2017) en Boezeman et al (2019) laten zien dat decentralisatie van besluitvorming naar lokaal niveau en gebrek aan steun door de nationale regering voor de uitvoering van richtlijnen een verstrend effect heeft gehad op de uitvoering. Dit komt in veel gevallen omdat lokale autoriteiten geen handhavingsmacht kregen (Schmälder 2019).

Verhelst (2017) geeft op basis van een literatuurstudie aan dat de uitvoeringsrol van lokale bestuurders ook kansen biedt, met name als het gaat om het versterken van de interne expertise. De rol van kennis bij correcte uitvoering op sub-nationaal niveau waar de uitvoering dient plaats te vinden wordt bevestigd door Hall et al (2016) in hun studie naar 'groen' aanbesteden met betrekking tot textiel en kleding, en door Freriks et al (2020) in hun onderzoek naar de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland. Martinsen et al (2019) voegen hieraan toe dat zodra uitvoerende ambtenaren geconfronteerd worden met juridische complexiteit zij zich wenden tot hun direct leidinggevenden (op politiek, ambtelijk of op het niveau van de rechtsprekende macht), die vervolgens de uitvoering vormgeven via het bekend maken van hun voorkeuren. Toch ontvangen volgens Thierry en Martinsen (2018) uitvoerende ambtenaren vaak te weinig sturing met betrekking tot hoe regels te prioriteren en uit te voeren, leidend tot fragmentarische uitvoering.

Een tweede groep van studies gaat vooral in op hoe de betrokkenen een richtlijn *interpreteren*. Zo stellen Thomann en Sager (2017) dat uitvoering een proces van interpretatie op nationaal niveau is van de wet- en regelgeving die op EU-niveau is vastgesteld. Er dient discretionaire ruimte te zijn om tot succesvolle uitvoering van Europese wet- en regelgeving te komen en de acceptatie in lidstaten te bevorderen van het beleid dat van het centrale niveau komt (Van den Brink et al 2019; Dallara en Lacchei 2021; Heindlmaier 2020). Zhelayzkova en Thomann (2022) stellen in navolging hiervan dat wanneer een lidstaat kiest bij de omzetting voor eigen striktere regels dan voorgeschreven door de EU-richtlijn, dit leidt tot een betere uitvoering van de regels. Borraz et al 2020 laten zien dat ingesleten manieren van doen in lidstaten de correcte uitvoering van richtlijnen vaak in de weg zit. Naast verschillen in interpretatie van de richtlijn, speelt ook mee wat de rolopvatting is van uitvoerende ambtenaren bij de uitvoering van EU-beleid. Verschillende studies laten zien dat ambtenaren in lidstaten zichzelf hoofdzakelijk definiëren als een nationale ambtenaar met een nationale rol, ondanks dat het beleid vanuit EU-niveau geïnitieerd is (Ahlen 2020; Mastenbroek 2017; Dörrenbächer 2017; Van der Kooij 2020; Triculescu (2021).

Een laatste groep van studies presenteert de mate van *politiek conflict* onder stakeholders over een richtlijn als verklaring voor gebrekkige uitvoering. Wat betreft die belangen laten Dimitrova en Steunenber (2017) zien dat bijvoorbeeld de uitvoering van het Europese erfgoedbeleid afhankelijk is van belangen op verschillende niveaus, waaronder EU, nationaal en in het bijzonder het niveau van de uitvoeringsautoriteit. Verschillen in de uitvoering blijken een gevolg van de uiteenlopende voorkeuren van een brede groep politieke en bestuurlijke actoren. Verder vinden verschillende studies bewijs dat

de steun van de bevolking en/of stakeholders bepaalt in hoeverre uitvoerende ambtenaren Europese wet- en regelgeving uitvoeren (Zhelyazkova et al 2016; Zhelyazkova et al 2018; Fink en Ruffing 2017; Jager et al 2019; Kochskämpfer et al 2016; McDermott en Sotirov 2018; Eliantonio 2018). Heidbreder (2017) en Van der Kreij (2019) stellen dat lidstaten vaker kiezen voor meer bottom-up uitvoering via netwerken van nationale uitvoerende actoren als er conflicten zijn over het afstaan van soevereiniteit aan de Europese Commissie. Verschillende studies kijken naast de politieke conflicten, die ten grondslag liggen aan de oprichting van netwerken, ook naar de interacties tussen lidstaten binnen de netwerken (Martinsen et al 2020a; Martinsen et al 2022; Polman 2019; Martinius en Mastenbroek 2019).

3 Voorwaarden 5C model

In deze derde sectie gaan wij in op welke bevindingen uit het overzicht van de literatuur relevant zijn voor het vaststellen van de voorwaarden voor effectieve EU-beleidsbeïnvloeding door een lidstaat in de omzetting- en uitvoeringfase. Het overzicht van de literatuur is gestructureerd aan de hand van het 5C-raamwerk voor de twee situaties die zijn onderscheiden, gevisualiseerd in figuur 1 en 2. Dit overzicht doet geen recht aan de complexe realiteit van de omzetting en uitvoering van EU wet- en regelgeving. Dit komt omdat we ons baseren op de empirische bevindingen zoals deze naar voren komen uit wetenschappelijke publicaties, rapporten van denktanks en overige studies naar omzetting en uitvoering in de periode 2016-2022. De bevindingen die we hier rapporteren zijn een weerslag van de informatie en bevindingen uit dat onderzoek.

3.1 Netwerken en relaties

Bij de omzetting van Europese wet- en regelgeving naar nationale wet- en regelgeving en vervolgens de uitvoering in de lidstaten spelen netwerken een belangrijke rol. Netwerken kunnen dienen als manieren om compliance te versterken, om beleid en beleidsuitvoering te ondersteunen en als manier om feedback te krijgen (Dimitrova en Steunenbergh 2017). Ten tweede, om tot effectieve beïnvloeding te komen in de omzetting- en uitvoeringfase in het geval van weerstand tegen de Europese wet- en regelgeving, kunnen Nederlandse politici en ambtenaren contacten opbouwen en behouden met statelijke en niet-statelijke actoren actief tijdens de omzetting- en uitvoeringfase in Nederland (gemeente, provincie, Rijk, uitvoerings- en toezichtorganen, bedrijven, overige stakeholders) en op EU-niveau. Deze contacten kunnen gebruikt worden om te leren over manieren van omzetting en uitvoering die weerstand kunnen wegnemen binnen Nederland tegen de Europese wet- en regelgeving en toch in lijn zijn met de oorspronkelijke Europese wet- en regelgeving. Deze twee situaties zijn samen te vatten met de eerste twee voorwaarden waaronder effectieve beïnvloeding kan plaatsvinden in de omzetting- en uitvoeringfase:

Situatie 1, C1: Netwerken en relaties kunnen worden ingezet door Nederlandse overheidsactoren om tot correcte omzetting en uitvoering van Europese wet- en regelgeving te komen.

Situatie 2, C2: Netwerken en relaties kunnen worden ingezet door Nederlandse overheidsactoren om te leren van anderen hoe Europese wet- en regelgeving te herinterpreteren en herdefiniëren zodat weerstand tegen de wet- en regelgeving wordt weggenomen en toch zo veel mogelijk gepercipieerd wordt als in lijn met de oorspronkelijke Europese wet- en regelgeving.

De literatuur over netwerken en relaties in de omzetting- en uitvoeringfase bevat verschillende indirecte aanwijzingen over hoe de Nederlandse overheidsactoren deze kunnen gebruiken om tot correcte omzetting en uitvoering te komen of om weerstand weg te nemen tegen de wet- en regelgeving. In het kader van *situatie 1* is het relevant op te merken dat de Europese Commissie vaak een grote rol speelt in beleidsnetwerken en agentschappen die zich bezighouden met omzetting en uitvoering (Polak 2015, Cacciatore, 2019; Scholten 2017, Best 2021). Anzini et al (2021) gaan verder in op assistentie die de Europese Commissie geeft aan lidstaten om gebrekkige omzetting te voorkomen in het geval van EU-grensbewakingsbeleid in het kader van Schengen, mededingingsbeleid, en de digitalisering van economieën.

Naast agentschappen stuurt de Europese Commissie volgens Martinsen en Hobolth (2016) ook via Europese beleidsnetwerken. Het netwerk waar Martinsen en Hobolth zich op richten in hun studie is SOLVIT. Beleidsnetwerken bestaan uit vertegenwoordigers van nationale ministeries, maar de Europese Commissie speelt vaak een actieve coördinerende rol in deze netwerken (Van Osch et al 2021). Volgens Martinsen en Hobolth (2016) hebben beleidsnetwerken zich ontwikkeld tot belangrijke en effectieve monitoring instrumenten gericht op de uitvoering van Europese wet- en regelgeving.

Magetti (2019) laat verder zien dat de belangen van de private sector een grote rol kunnen spelen in agentschappen die verantwoordelijk zijn voor handhaving van Europese wet- en regelgeving in de lidstaten, zoals de 'Agency for the Cooperation of Energy Regulators' (ACER). Binnen dit netwerk (CEER/ERGEG), dat aan de basis van de ACER heeft gestaan, zijn private belangen dermate groot dat er nauwelijks sprake is van effectieve handhavingsmacht omdat dit niet in het belang is van de private sector. Een netwerk zal dus vooral nuttig zijn voor Nederlandse overheidsactoren in *situatie 1* als deze niet te veel gedomineerd wordt door de private sector en de Commissie zich richt op het geven van assistentie aan de lidstaten.

Heidbreder (2017) stelt dat lidstaten verschillende uitvoeringsdesigns kunnen kiezen voor het uitvoeren van EU-regels en vaker kiezen voor meer bottom-up uitvoering via netwerken van nationale uitvoerende actoren als er politieke conflicten in lidstaten zijn over het afstaan van soevereiniteit aan

de Europese Commissie. Dit komt overeen met *situatie 2*, waar weerstand tegen Europese wet- en regelgeving dient te worden weggenomen tijdens de omzetting en uitvoeringfase. Deze netwerken kunnen door lidstaten ingericht worden om van elkaar te leren als het gaat om hoe EU-beleid uit te voeren zodat politieke conflicten kunnen worden opgelost en informatie daarover uit te wisselen, of om een compromis te sluiten onder de lidstaten over hoe het beste het EU-beleidsproces kan worden gestuurd in de richting van de belangen van de lidstaten (Vantaggiato 2022).

Martinsen en Schrama (2016) laten zien dat netwerken die verantwoordelijk zijn voor uitvoering en handhaving van EU-gezondheidszorg wet- en regelgeving, zoals de 'Pharmacological Risk Assessment Committee' en de 'Cross-border Healthcare Expert Group', een instrument kunnen zijn in de handen van de lidstaten om juist door participatie in dergelijke netwerken de supranationale activiteit in binnenlandse gezondheidssystemen sterk te beperken. Deze bevinding wordt bevestigd door Joosen en Brandsma (2017) in hun studie naar 'transnational executive bodies' zoals de 'Rhine-Alpine corridor organization'. In hun studie laten zij zien dat er instellingen zijn die juridisch bindende besluiten kunnen nemen met betrekking tot de uitvoering van EU-beleid in de lidstaten op uitvoeringsniveau, maar niet onder hiërarchische controle van de Europese Commissie staan. Volgens Joosen en Brandsma is het opzetten van een dergelijk zeer specifiek 'regulatory network' een manier voor lidstaten om ervoor te zorgen dat er wel een organisatie is met formele uitvoerende macht maar zonder dat de Commissie of een agentschap meer macht verwerft over lidstaten. Ook Bach et al (2016) wijzen erop dat dergelijke transnationale administratieve netwerken niet vrij zijn van politieke conflicten en deze vaak de uitvoering van supranationaal beleid kunnen hinderen of juist versnellen, in lijn met de voorkeuren van de lidstaten.

Verschillende bottom-up studies kijken ook naar de interacties tussen ambtenaren van nationale ministeries en agentschappen binnen de netwerken, die zijn opgericht met het oog op de uitvoering van beleid. Martinsen et al (2020a) stellen dat transnationale netwerken waarin ambtenaren uit uitvoeringsorganisaties of agentschappen zitting hebben, gericht op het beschermen van de sociale rechten van EU-burgers in EU-lidstaten, niet door alle lidstaten evenveel gebruikt worden. Ambtenaren uit landen met vergelijkbaar gestructureerde welvaartsstaten interacteren meer met elkaar en lidstaten met meer ambtelijke staf zijn ook beter in staat om te participeren in het netwerk. In een vergelijkbare analyse laten Martinsen et al (2022) zien dat in het Europese Migratie Netwerk lidstaten eerder geneigd zijn om informatie te delen met andere lidstaten over hoe zij Europese wet- en regelgeving op het gebied van migratie hebben geïmplementeerd als deze lidstaten in 2015-2016 meer te maken hebben gehad met de vluchtelingencrisis. Ook een afname van steun onder de bevolking voor immigratie leidt tot meer delen van informatie over de uitvoering van EU-migratie beleid. Lidstaten die een vergelijkbaar hoog niveau van effectiviteit kenden van hun ambtelijk apparaat zochten elkaar op in het netwerk en wisselden meer informatie uit met elkaar dan lidstaten die een laag niveau van ambtelijke effectiviteit

kennen. Kortom, als Nederlandse overheidsactoren in *situatie 2* willen leren hoe Europese wet- en regelgeving te herinterpreteren of herdefiniëren, dan is aan te raden om lidstaten op te zoeken in netwerken die vergelijkbare karakteristieken hebben qua omstandigheden of ambtelijke structuur.

Polman (2019) laat ook zien dat nationale agentschappen met de taak om Europese wet- en regelgeving uit te voeren in lidstaten gebruik maken van de Europese bestuurlijke netwerken om informatie uit te wisselen over uitvoering. Polman vindt dat wanneer lidstaten langer lid zijn van de EU en veel problemen ondervinden bij het uitvoeren van EU-beleid, zij meer interacteren in de netwerken. Ook lidstaten die al lang lid zijn van de EU en een grotere ambtelijke staf hebben, interacteren meer in dergelijke netwerken.

Martinius en Mastebroek (2019) trekken dit nog breder en definiëren 12 condities waaronder te verwachten is dat een netwerk waarin lidstaten samenwerken daadwerkelijk bijdraagt aan uitvoering van EU-beleid in de lidstaten. De condities worden door de auteurs getest in een studie naar de 'Network of Prosecutors for the Environment'. Op basis van dit onderzoek blijken de volgende condities de effectiviteit van een netwerk te vergroten: klein netwerk, 'face-to-face' bijeenkomsten, vertrouwen tussen deelnemers, capaciteits-ontwikkeling, gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de activiteiten van het netwerk, informaliteit, gedeelde normen, informatie-uitwisseling, ingebed in de sector, een gedeelde professionele logica, positieve ervaringen met eerdere samenwerking tussen leden netwerk, en de aanwezigheid van een coördinator van het netwerk (Martinius en Mastebroek 2019). Netwerken met dergelijke kenmerken kunnen worden ingezet door Nederlandse overheidsactoren om tot correcte omzetting en uitvoering te komen (*situatie 1*, figuur 1) of om te leren van andere lidstaten om de oorspronkelijke Europese wet- en regelgeving anders te interpreteren en te herdefiniëren zodat weerstand in de lidstaat tegen de wet- regelgeving (*situatie 2*, figuur 2) kan worden weggenomen.

3.2 Kennis, menskracht en mandaat

De tweede set voorwaarden die wij onderscheiden in de uitvoeringsliteratuur als het gaat om effectieve beleidsbeïnvloeding door een lidstaat gaat in op de rol van kennis, menskracht en mandaat. Ook hier is het onderscheid tussen beide situaties zoals gevisualiseerd in de figuren 1 en 2 belangrijk om mee te nemen.

Situatie 1, C2: De kennis die ambtenaren hebben, de omvang en effectiviteit van het ambtelijk apparaat en het mandaat van ambtenaren op verschillende bestuursniveaus spelen een grote rol bij het correct omzetten en uitvoeren van Europese wet- en regelgeving.

Situatie 2, C2: De kennis die ambtenaren hebben, de omvang en effectiviteit van het ambtelijk apparaat en het mandaat van ambtenaren op verschillende bestuursniveaus kunnen worden ingezet door

Nederlandse overheidsactoren om Europese wet- en regelgeving te herinterpreteren en herdefiniëren zodat weerstand tegen de wet- en regelgeving wordt weggenomen en toch zoveel mogelijk gepercipieerd wordt als in lijn met de oorspronkelijke Europese wet- en regelgeving.

Schmälder (2019) onderzoekt de uitvoering van Europese wet- en regelgeving op het gebied van het veilig gebruik van medicijnen in vier lidstaten (Portugal, Polen, Finland en het Verenigd Koninkrijk). In dat onderzoek komen veel punten samen die onder deze tweede 'C' vallen, en uitvoerende ambtenaren hinderen bij de uitvoering van EU-richtlijnen, te weten: onvoldoende tijd en personeel om de taak uit te voeren, lacunes in de kennis die nodig is om de richtlijn te kunnen uitvoeren, verzet van ambtenaren tegen onderdelen van de richtlijn, en gebrek aan handhavingsmacht waardoor de kosten van het niet naleven van de regelgeving te laag zijn. In deze sectie zullen we deze onderdelen uitgebreider behandelen voor de twee situaties (zie de figuren 1 en 2) waarbij het belangrijk is te realiseren dat deze factoren niet geheel onafhankelijk van elkaar zijn.

Ten eerste is de rol van *kennis* over uitvoeringsprocessen belangrijk. Verhelst (2017) richt zich in zijn overzichtsstudie van de literatuur op Belgische gemeenten en laat zien dat omdat Belgische gemeenten vaak een rol spelen in de uitvoering van Europese wet- en regelgeving, hun beleidsautonomie door de omgezette, nationale regels wordt ingeperkt. Echter, Verhelst wijst er ook op dat de uitvoeringsrol van lokale bestuurders kansen biedt, met name als het gaat om het versterken van de interne expertise of om eigen beleidsdoelstellingen te realiseren. In onderzoek naar het 'groen' aanbesteden van textiel en kleding door lokale en regionale bestuurslagen laten Hall et al (2016) zien dat de bestuurlijke organisatievorm, kennis over milieuvraagstukken, en de politieke wil, allen op lokaal niveau, cruciale factoren zijn voor het naleven van de Europese wet- en regelgeving. Ook Freriks et al (2020) laten in hun onderzoek naar de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland zien dat kennis een belangrijke rol speelt bij een correcte uitvoering. De auteurs twijfelen of er op Rijksniveau voldoende kennis aanwezig is om voor Nederland te bepalen welke aanvullende maatregelen nodig en wenselijk zijn. Volgen Freriks et al (2020) is er vooral bij waterschappen veel kennis voorhanden over waterkwaliteit en mogelijke maatregelen. Het zou kunnen helpen om bij het opstellen van rijksregels van die kennis gebruik te maken, waardoor Nederlandse overheidsactoren zowel in *situatie 1 als 2* tot effectieve beïnvloeding kunnen komen.

De tweede belangrijke verklarende factor voor de gevonden verschillen in uitvoering in lidstaten, al dan niet bewust om weerstand weg te nemen (*situatie 2*) of om tot correcte uitvoering te komen (*situatie 1*), is *menskracht*, inclusief de bestuurlijke capaciteit van het ambtelijk apparaat. Zhelyazkova, Kaya en Schrama (2017) bestuderen de tijdigheid van de omzetting van richtlijnen in 27 lidstaten op 4 beleidsterreinen (interne markt, milieu, sociaal beleid en justitie en binnenlandse zaken), en nemen ook mee in hun analyse of de Europese Commissie inbreukprocedures heeft gestart. Zhelyazkova et al

(2017) wijten de hogere aantallen inbreukprocedures voor Centraal- en Oost-Europese lidstaten aan gebrekkige bestuurlijke capaciteit in deze lidstaten. Zhelyazkova, Kaya en Schrama (2016) laten bovendien zien dat er een positieve relatie bestaat tussen correcte omzetting van Europese wet- en regelgeving in nationale wet- en regelgeving en uitvoering. Een uitzondering zijn de richtlijnen op het terrein van justitie en binnenlandse zaken.

De derde factor is het *mandaat* om te kunnen handelen, waarbij meerdere aspecten belangrijk zijn. Dat zijn de *belangen* van verschillende betrokken spelers binnen het relevante beleidsterrein, het bestaan van *discretionaire ruimte* of beleidsvrijheid, of de *rolopvattingen* van de uitvoerende ambtenaren, vooral wanneer het gaat om het invullen van beleidsvrijheid. We zullen op deze drie aspecten ingaan, voor beide situaties geschetst in de figuren 1 en 2.

3.2.1 Belangen

Wat betreft de *belangen* van de verschillende spelers die op een beleidsterrein een rol spelen zijn verschillende studies van belang. De centrale gedachte is dat wanneer de betrokkenen die een rol moeten spelen verschillende visies hebben, zij een blokkerend bezwaar of 'veto' kunnen uitspreken over besluiten van actoren op andere bestuurslagen. Is dat het geval dan hebben we te maken met 'veto' spelers die in de literatuur worden onderscheiden (Treib 2014).⁵ Daarbij is het verstandig om ook machtige belangengroepen als speler te zien zoals Hofmann (2018a) dat in zijn analyse over het uitblijven of een onjuiste omzetting van richtlijnen in Hofzaken laat zien.

Paasch en Stecker (2020) voeren een kwantitatieve analyse uit van 850 richtlijnen en 1950 uitvoerende wettelijke regelingen in de periode 1990-2018 in Duitsland. De voornaamste bevinding van hun studie is dat decentrale autoriteiten de omzetting van Europese wet- en regelgeving in het federale Duitsland vertragen. Gollata en Newig (2017) menen dat de juiste organisatievorm een grote rol speelt bij het correct omzetten en uitvoeren van de richtlijn op sub-nationaal niveau (*situatie 1*). Decentralisatie van besluitvorming naar lokaal niveau en gebrek aan steun door de nationale regering voor de uitvoering van de richtlijn heeft een verstrend effect gehad op de uitvoering. Dit komt met name omdat lokale autoriteiten geen handhavingsmacht kregen. Ook de Europese Commissie (2017) erkent de rol van deze factoren in een rapport naar de uitvoering van een besluit over de herverdeling van asielzoekers vanuit Griekenland en Italië naar andere lidstaten.

⁵ Probleem van de opvatting van blokkerende veto-spelers is dat het onduidelijk is of voorkeuren een rol spelen. Zodra dat wel het geval is, is het aantal spelers niet meer een relevante verklaring. Wanneer blokkerende spelers min of meer dezelfde voorkeuren hebben, is er geen blokkade of op wijziging gerichte acties te verwachten. Bij heterogene voorkeuren ligt dat anders: naarmate meer sprake is van heterogeniteit aan voorkeuren, zal wel sprake zijn van een blokkade. Zie Steunenbergh en Rhinard (2010) voor een verdere bespreking van deze concepten, naast een empirische analyse waaruit blijkt dat voorkeuren van de spelers belangrijk zijn.

Söderberg (2016) komt tot vergelijkbare bevindingen als Gollata en Newig in een studie van de Kaderrichtlijn Water in Zweden. Ook daar is de rol van de staat cruciaal om verschillende sociale en economische belangen af te wegen, zowel tussen actoren als bestuurslagen. Door de gebrekkige centrale sturing door de Zweedse centrale overheid werd de richtlijn niet goed geïmplementeerd (*situatie 1*) omdat deze inzet werd van een strijd tussen verschillende autoriteiten, waarbij de milieudoelstellingen vaak het onderspit moesten delven ten opzichte van andere maatschappelijke en economische belangen. Zolang een dergelijke gebrekkige implementatie wel in lijn is met voorkeuren in de nationale context en niet wordt opgemerkt door Commissie of Hof, dan kan het wel leiden tot effectieve beïnvloeding van de omzetting- en uitvoeringfase (*situatie 2*).

Boezeman et al (2019) voeren een vergelijkbare studie naar de Kaderrichtlijn Water uit voor Nederland waarbij de aandacht uitgaat naar de rol van regionale actoren. Zij geven aan dat uit verschillende recente adviesrapporten blijkt dat de bestuurspraktijk die in Nederland is gekozen niet of niet geheel voldoet om de doelen van de richtlijn in 2027 te halen. Ook merken zij op dat er meer regionaal maatwerk nodig is. Verder blijkt uit deze studie dat verschillen tussen de regio's Amstel, Gooi en Vecht, Hunze en Aa's, Aa en Maas en Delfland in de uitvoering van de richtlijn in Nederland miniem zijn, zowel in het algemeen als op de deelterreinen van nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en hydro-morfologie. Dit komt doordat de nationale wet die de Kaderrichtlijn Water omzet aan deze regionale actoren beperkte institutionele speelruimte geeft. Er is dus praktisch geen ruimte om op nationaal niveau de Europese wet- en regelgeving te herdefiniëren of te herinterpreteren, waardoor de mogelijkheden voor effectieve beïnvloeding afwezig zijn (*situatie 2*).

Dimitrova en Steunenberg (2017, 2013) laten zien hoe de relevante bestuurlijke belangen op verschillende niveaus invloed kunnen hebben op de uitvoering door monitoring en beleidsvrijheid binnen een meerledig bestuurlijk stelsel bij elkaar te brengen. Deze 'multilevel-drift' theorie geeft aan wanneer het uitgevoerde beleid kan afwijken van het formele nationale beleid of het EU-beleid. Toegepast op het Europese erfgoedbeleid blijkt dat landen met een florerende kunsthandel minder problemen hebben met het Europese beleid dan landen met nadruk op een eigen nationaal erfgoedbeleid. Verder is, naast voorkeuren, de nationale invulling van het beleid mede afhankelijk van de mate van centralisatie van de uitvoeringsautoriteit. Dat hoeft nog niet te betekenen dat het nationale beleid een bijdrage levert aan een samenhangend Europees beleid: daarvoor is verdere coördinatie noodzakelijk waarbij nationale uitvoeringsautoriteiten op de hoogte moeten zijn van elkaars rollen en acties.

Bondarouk en Liefverink (2017) benadrukken de rol van capaciteit in hun studie naar de wijze waarop Nederlandse gemeenten en de lokale uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit. Daarbij bestaat capaciteit uit personeel en budget maar ook de prioritering van de aanpak van luchtkwaliteit (waarmee indirect weer een verband worden gelegd met belangen). De analyse van de uitvoering prestaties van 13

gemeenten laat zien dat alle onderzochte gemeenten op papier de richtlijn correct en op vergelijkbare wijze aanpakken (*situatie 1*). Echter, verschillen bestaan ten aanzien van hoe zij hun discretionaire ruimte invullen. Daarbij scoren kleinere gemeenten lager op de uitvoeringprestaties dan grotere gemeenten, wat gerelateerd wordt aan hun beperktere hulpbronnen.

3.2.2 Beleidsvrijheid of discretionaire ruimte

Een tweede aspect van het concept *mandaat* betreft *discretionaire ruimte* om inhoud te kunnen geven aan de taken die moeten worden uitgevoerd. In veel bottom-up studies wordt daarom aandacht geschonken of ambtenaren op lagere bestuursniveaus voldoende beleidsvrijheid hebben om de Europese wet- en regelgeving op zinvolle wijze in lokale situaties te kunnen toepassen, zonder dat het weerstand oplevert en mogelijk juist weerstand tegen Europese wet- en regelgeving wegneemt (*situatie 2*). Thomann en Sager (2017) leggen uit dat uitvoering een proces is van interpretatie op nationaal niveau van de wet- en regelgeving die op EU-niveau is vastgesteld. Er dient discretionaire ruimte te zijn om tot succesvolle uitvoering van Europese wet- en regelgeving te komen en de acceptatie van het beleid dat van het centrale niveau komt in lidstaten te bevorderen. Deze ruimte wordt op de interne markt ook expliciet aan lidstaten gegeven (Van den Brink et al 2019).

Er blijkt uit de literatuur dat de discretionaire ruimte maar weinig wordt ingezet om weerstand in de lidstaten weg te nemen om tot effectieve beïnvloeding te komen (*situatie 2*). Zhelayzkova en Thomann (2022) geven hierin aan dat wanneer lidstaten tijdens de omzetting meer regels opnemen dan door de EU-richtlijn is voorgeschreven, dit tot minder navolging leidt, met mogelijk inbreukprocedures als gevolg. Dallara en Lacchei (2021) laten zien hoe beleidsvrijheid door uitvoerende ambtenaren wordt gebruikt. Zij richten zich op Italiaanse gerechtshoven die uitspraken doen over asiel. Voor het invullen van beleidsvrijheid en het nemen van een beslissing worden ‘organisational coping’ strategieën gebruikt, zoals het inroepen van externe experts van het ‘European Asylum Support Office’. Heindlmaier (2020) verricht een vergelijkbare studie over hoe lokale ambtenaren in de lidstaten hun beleidsvrijheid gebruiken ten aanzien van het honoreren van de sociale rechten van EU-burgers uit een andere lidstaat. Deze ambtenaren laten zich vooral leiden door het laag houden van kosten, zowel financieel als qua regeldruk, en niet door het arrest van het Hof gericht op het realiseren van een EU sociaal burgerschap.

Van den Brink et al (2019) claimen in hun studie naar uitvoering van interne markt regelgeving dat een ‘sociale markteconomie’ het uiteindelijke doel is. Dit behelst een interne markt waarbij sociale rechten geborgd zijn en grondrechten van burgers worden beschermd. Zij tonen dat de Europese sociale rechten de rechtspraak weinig ruimte laat voor nationale variatie. De ruimte die lidstaten nemen bij het uitvoeren van met name interne marktbeleid zorgt volgens Van den Brink et al (2019) voor rechtsonzekerheid bij marktpartijen en burgers, waardoor het lastiger is om een sociale markteconomie te realiseren. In termen van *situatie 2*, figuur 2, is hier dus wel sprake van beïnvloeding doordat er

herinterpretatie en herdefinitie van Europese wet- en regelgeving plaatsvindt. Het neemt mogelijk weerstand weg in de lidstaten, maar is weinig effectief omdat lidstaten zich kwetsbaar maken en een inbreukprocedure tegen hen gestart zou kunnen worden door de Commissie.

Martinsen et al (2019) geven een mooie aanvulling op de vraag hoe ambtenaren beleidsvrijheid invullen. In hun studie naar uitvoering van regelgeving over vrij verkeer en sociale voorzieningen in Denemarken, Oostenrijk en Frankrijk geven zij aan dat zodra uitvoerende ambtenaren geconfronteerd worden met juridische complexiteit, zij zich wenden tot hun direct leidinggevenden (op politiek, ambtelijk of op het niveau van de rechtsprekende macht), die vervolgens de uitvoering vormgeven via 'domestic signals'. Met die signalen bedoelen de auteurs allerlei vormen van publieke uitingen door landelijke of regionale politici over de problematiek waarop het beleid zich richt, inclusief de wet- en regelgeving of mogelijke voorstellen voor wetswijzigingen. In de drie onderzochte lidstaten leiden deze signalen tot uniforme, vaak restrictieve interpretaties van Europese wet- en regelgeving door uitvoerende instanties. Er blijkt dus dat de discretionaire ruimte niet wordt ingezet voor beïnvloeding zoals gedefinieerd in *situatie 2*, om weerstand in de lidstaat weg te nemen door herinterpretatie of herdefinitie van Europese wet- en regelgeving.

Thierry en Martinsen (2018) komen tot vergelijkbare conclusies en voegen hier nog aan toe dat uitvoerende ambtenaren vaak te weinig sturing ontvangen over de prioritering van regels, wat kan leiden tot fragmentarische uitvoering. Ook kan inadequate interministeriële coördinatie weer verwarrend werken naar ambtenaren die dat in de praktijk moeten toepassen. Een dergelijke dynamiek komt ook duidelijk naar voren in de vergelijkende studie van Vervinck (2022) naar comitologie comités en de deelname van Vlaamse en Nederlandse ambtenaren, vaak zonder een democratisch geborgd mandaat.

3.2.3 Rolopvattingen in de uitvoering

Ook de *rolopvatting* van uitvoerende ambtenaren speelt een rol binnen de C van *mandaat*. Ahlen (2020) laat zien dat ambtenaren in lidstaten die EU 'soft law' uitvoeren zichzelf hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend, definiëren als een nationale ambtenaar met een nationale rol om beleid uit te voeren, ondanks het feit dat beleid vanuit EU-niveau is geïnitieerd. Er zijn maar een beperkt aantal ambtenaren die ook een EU-loyaliteit hebben en zichzelf deels dienstbaar zien aan de doelen die de EU definieert. Op het niveau van het Rijk komt Mastenbroek (2017) tot vergelijkbare conclusies wanneer het gaat om de rolopvattingen van wetgevingsjuristen. Ook Dörrenbächer (2017) laat zien, in het geval van de EU-migratie wet- en regelgeving in Duitsland, dat rolopvattingen belangrijk zijn. Wanneer uitvoerende ambtenaren zich vooral door normatieve overwegingen laten leiden, draagt dit bij aan een correcte uitvoering van EU-beleid (*situatie 1*), terwijl ambtenaren die meer instrumenteel gemotiveerd zijn juist in beperkte mate EU-beleid uitvoeren. Verder tonen Mavoral et al (2018) aan dat de rolopvatting van

nationale rechters ertoe doet voor de uitvoering van EU wet- en regelgeving. Spaanse rechters gebruikten EU wet- en regelgeving om sociaaleconomische rechten te beschermen tijdens de huisvestingscrisis wanneer zij zichzelf definieerden als nationale *en* EU-rechter.

Van der Kooij (2020) geeft in onderzoek naar het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in Nederland aan dat het EU-beleid maar in beperkte mate wordt geïmplementeerd. Nederlandse ambtenaren blijken zich maar beperkt bewust te zijn van de Europese oorsprong van milieuwet- en regelgeving nadat deze is omgezet in nationale wet- en regelgeving. Pas na juridische procedures werd het voor lokale ambtenaren helder dat PAS een oorsprong heeft in Europese wet- en regelgeving. Toen ambtenaren zich hiervan bewust waren, handelden de meeste lokale ambtenaren op basis van instrumentele motivaties, i.e. gericht op het toepassen van nationale wet- en regelgeving, waardoor Europese wet- en regelgeving niet correct werd toegepast in de praktijk maar weerstand wel werd weggenomen (*situatie 2*).

In een vergelijkende studie tussen Roemenië en Nederland over het EU-migratie beleid worden de bevindingen van Dorrenbächer (2017) en Van der Kooij (2020) bevestigd door Triculescu (2021). Triculescu laat zien dat in Nederland er discretionaire ruimte is voor uitvoerende actoren, vooral in het geval van crises. Werknemers van de IND hebben daarbij een sterke neiging Europese wet- en regelgeving te volgen, ongeacht publieke of politieke druk om af te wijken. In dat geval doet de hiërarchie er niet toe, maar de professionaliteit van de uitvoerende ambtenaren. Ook hier blijkt de zeer beperkte ruimte voor beïnvloeding in *situatie 2*: ambtenaren nemen geen ruimte om de Europese wet- en regelgeving te herdefiniëren of herinterpreteren om weerstand weg te nemen in Nederland tegen de Europese wet- en regelgeving.

3.3 *Beleidssamenhang*

Bij de uitvoering gelden alle regels die voor een onderwerp relevant zijn, ook die door ander beleid zijn opgesteld. Om vervolgens tot actie te komen kan het dus zijn dat regels van ander beleid een bottleneck vormen voor de uitvoering. Ook is het denkbaar dat die samenhang tot een cascade van problemen kan leiden, bijvoorbeeld in het geval van de nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.⁶ Beleidssamenhang kan ook relevant zijn als Europees beleid uitgevoerd wordt en er gebruik gemaakt wordt van nationale structuren en instituties, waaronder bestaand recht. Daar wordt altijd op geleund maar levert niet altijd een eenvoudige uitvoering op. De uitvoering van de luchtkwaliteitsrichtlijn is bijvoorbeeld verbonden met ons ruimtelijke ordeningsrecht door vergunningen te verbinden aan de uitstootnormen. Wanneer er een norm dreigt te worden overschreden kan dat dus gevolgen hebben voor bouwprojecten

⁶ Het kan interessant zijn om dergelijke gevallen meer uitvoerig te evalueren aangezien (ook) Nederland deze wetsvoorstellen destijds met enig enthousiasme heeft omarmd.

waaronder die van wegen. Dat is dus gebaseerd op een gecreëerde samenhang tussen Europees en nationaal beleid dat van nationale origine is. Ook dat kan weer problemen opleveren (de reden om dat te doen is gemak of reductie van gepercipieerde transactiekosten maar tegelijkertijd kan dat ook onbedoelde effecten hebben).

Er zijn geen studies gevonden die specifiek ingaan op de strategie van Nederland of andere lidstaten met het oog op wat zij willen bereiken in de uitvoeringfase van EU-beleid door beleid meer in samenhang te behandelen. Samenhang kan daarbij op verschillende manieren worden gezien, namelijk naar inhoudelijke mogelijkheden (e.g., wat wel kan en niet kan in termen van regulering), bevoegdheden en verantwoordelijkheden (bestuurlijke structuur) en de uitkomsten zoals die bij de uitvoering in de praktijk duidelijk worden (de gezamenlijke effecten van verschillend, parallel ingezet beleid). Dat geldt ook voor de soms onverwachte problemen die het ene beleid kan hebben voor een ander, zeker wanneer het om de effecten gaat die bij de uitvoering duidelijk worden (IPO 2015). Echter, er zijn wel verschillende hieronder nog te noemen studies die gaan over de strategie van de Europese Commissie om beleid meer in inhoudelijke samenhang te zien, waarmee correcte omzetting en uitvoering wordt gefaciliteerd (*situatie 1*). Hier gaat een derde voorwaarde over die wij onderscheiden op basis van de literatuurstudie voor effectieve beïnvloeding door een lidstaat in de omzetting en uitvoeringfase:

Situatie 1, C3: De nadruk van de Commissie op beleidssamenhang kan Nederlandse overheidsactoren helpen bij het correct omzetten en uitvoeren van Europese wet- en regelgeving.

In de literatuur vinden we dat bij de uitvoering van EU wet- en regelgeving er een versterkend effect kan plaatsvinden tussen verschillende beleidsterreinen. Zo laten Börzel en Buzogany (2019) in hun studie naar de omzetting van milieuwet- en regelgeving zien dat de Europese Commissie effectief is geweest in de ondersteuning van kandidaat-lidstaten in het proces naar het EU-lidmaatschap, waar milieubeleid een onderdeel van uitmaakte. Daarbij gaat het vooral om inhoudelijke afstemming als het vinden van een passende bestuurlijk structuur. Ook Zhelyazkova en Thomann (2021) vinden daarom in onderzoek naar de omzetting van EU-milieubeleid dat Centraal- en Oost-Europese lidstaten niet de 'laggards' zijn op het gebied van EU milieuwet- en regelgeving waar ze vaak voor worden aangezien. Voor oudere lidstaten is het bovendien makkelijker om te voldoen aan de EU-milieuregelgeving omdat de nieuwere wet- en regelgeving vaak amendementen zijn op al bestaande wet- en regelgeving en er dus bij amendementen niet het gehele beleid opnieuw geïmplementeerd hoeft te worden. Verder maakt dit de taak van de Commissie eenvoudiger om gebrekkige uitvoering op te sporen omdat er minder overtredingen zijn (Börzel en Buzogany (2019).

Lidstaten kunnen er belang bij hebben om de Commissie bewust een rol te geven in het monitoren van de uitvoering van richtlijnen. Heidbreder (2017) stelt dat lidstaten verschillende modaliteiten

kunnen kiezen voor het uitvoeren van EU-regels, en in het geval van overeenstemming onder lidstaten over het afstaan van soevereiniteit aan het EU-niveau kunnen kiezen voor het toekennen van meer macht aan de EU-instellingen, zoals de Europese Commissie of een Europees agentschap, om de uitvoering van Europese wet- en regelgeving te monitoren en bij te sturen. Van der Kreij (2019) heeft een vergelijkbaar theoretisch raamwerk ontwikkeld en komt tot een vergelijkbare indeling als Heidbreder (2017)

Ook is er de roep om beleidssamenhang te bevorderen door het aanpassen van de strategie van de Commissie en het Europees Parlement. Volgens de AIV (2016) schenken de Europese instellingen in de beleidsontwikkeling onvoldoende aandacht aan het belang van de regio's. De Europese Commissie richt zich verdragsrechtelijk in eerste instantie tot de lidstaat als het gaat om de uitvoering van wet- en regelgeving en uitvoeringszaken op decentraal niveau. Volgens de AIV moet hier een nieuwe balans in gevonden worden. De Commissie zou dit kunnen doen door de regio's een grotere rol te geven in beleidsevaluaties, ontwikkeling en de herziening het beleid via wet- en regelgeving. Volgens de AIV zou vooral het Europees Parlement meer naar de uitvoering moeten kijken. Daarnaast hebben decentrale overheden veel kennis van uitvoeringszaken die in het beleidsproces van belang kunnen zijn voor de bepaling van de Nederlandse positie. Niettemin worden decentrale overheden op bepaalde terreinen vaak niet betrokken door het Rijk.

3.4 Sturing met draagvlak

Een vierde voorwaarde voor effectieve EU-beleidsbeïnvloeding door een lidstaat in de uitvoeringfase is om veel meer rekening te houden met steun onder de bevolking en andere stakeholders voor Europese wet- en regelgeving. Dit leidt tot de volgende twee voorwaardes:

Situatie 1, C4: Maatschappelijke steun voor Europese wet- en regelgeving bevordert de omzetting en uitvoering in een lidstaat.

Situatie 2, C4: Maatschappelijke steun voor Europese wet- en regelgeving dient aanwezig te zijn tijdens de omzetting- en uitvoeringfase om te komen tot een herinterpretatie of herdefinitie van Europese wet- en regelgeving die weerstand onder Nederlandse politici en ambtenaren wegneemt en zo veel mogelijk gepercipieerd wordt als in lijn met de oorspronkelijke wetgeving.

Tijdens de uitvoeringfase vindt er volgens de literatuur vaak sturing plaats, waarbij draagvlak onder politieke actoren en maatschappelijke actoren cruciaal is, zowel in *situatie 1* als in *situatie 2*. Vaak is de sturing die in lidstaten plaatsvindt exclusief gericht op het in overeenstemming brengen van de

Europese wet- en regelgeving met politieke voorkeuren in de lidstaat, mogelijk leidend tot gebrekkige omzetting of uitvoering (*situatie 1*).

Logmani et al (2016) geven aan dat bij de omzetting van de 'Convention on Biodiversity' en Natura 2000-regelgeving in Polen nationale ministeries, met steun van politieke superieuren, in staat waren de omzetting van de Europese wet- en regelgeving te sturen richting de eigen beleidsvoorkeuren, waarbij de nationale en internationale milieubeweging buiten het omzettingsproces werd gehouden. Mastenbroek (2017) komt in een kwalitatieve studie naar Nederland tot een vergelijkbare bevinding over de samenwerking van ambtenaren en politiek bij omzetting van Europese wet- en regelgeving. Zij kijkt naar wetgevingsjuristen in Nederland en vraagt zich af of zij zich loyaal voelen aan hun minister of juist ook hoeders zijn van Europese wet- en regelgeving. Het blijkt uit het onderzoek dat ambtenaren het vaakst de voorkeuren van de minister proberen samen te brengen met de vereisten van de Europese wet- en regelgeving. Wanneer er sprake is van een mismatch tussen Europese wet- en regelgeving en nationaal beleid, dan zeggen veruit de meeste geïnterviewde wetgevingsjuristen dat uiteindelijk de wil van de minister prioriteit heeft. Hier schuilt een risico voor Nederland als er juridische consequenties (e.g. inbreukprocedures) zitten aan het niet volgen van Europese wet- en regelgeving, mogelijk leidend tot niet-effectieve beïnvloeding (*situatie 2*).

Verschillende auteurs benadrukken dat de politieke constellatie op een bepaald moment in een lidstaat de oorzaak is van het al dan niet strikter maken van de regelgeving die is afgeleid van EU-richtlijnen (Thomann en Zhelayzkova 2017; Dörrenbächer en Mastenbroek 2017). Dörrenbächer et al (2015) laten zien dat wanneer parlementariërs zich bezig gaan houden met de omzetting van een EU-richtlijn de uitkomst vaak richting de voorkeur van de coalitiepartijen beweegt. Riedel (2017) geeft aan dat lidstaten met grotere Eurosceptische politieke partijen in het nationale parlement een minder goede track-record hebben als het aankomt op omzetting van Europese wet- en regelgeving. Daarbij werpt de studie van Bayram (2017) licht op het achterliggende mechanisme. Op basis van een survey onder Duitse parlementariërs concludeert zij dat parlementariërs met een sterke Europese identiteit een hoge tolerantie hebben voor kosten die gemoeid zijn met de omzetting en handhaving van Europese wet- en regelgeving, resulterend in een positieve houding ten opzichte van het zich houden aan de Europese wet- en regelgeving. Parlementariërs die zich matig identificeren met de EU, hebben een sterk positieve houding ten opzichte van het zich houden aan de Europese wet- en regelgeving wanneer de omzettings- en handavingskosten laag zijn, maar wanneer deze kosten hoog zijn dan slaat de positieve houding van deze parlementariërs met matige identificatie met de EU totaal om. Parlementariërs die een zeer lage EU-identificatie hebben zijn in alle gevallen tegen het zich houden aan Europese wet- en regelgeving, ongeacht de kosten die gemoeid zijn met omzetting en handhaving van de Europese wet- en regelgeving.

Zhelyazkova, Kaya en Schrama (2016) vinden in hun studie naar de uitvoering van een groot aantal richtlijnen in 27 lidstaten op 4 beleidsterreinen dat steun onder de bevolking voor het specifieke EU beleid - in combinatie met nationale bestuurlijke capaciteit - in hoge mate beïnvloedt of uitvoerende ambtenaren zich willen houden aan Europese wet- en regelgeving en deze dus uitvoeren (*situatie 1*). Waar politieke en maatschappelijke steun afwezig is en de bestuurlijke capaciteit gebrekkig is, zal de uitvoering van de richtlijn gebrekkig zijn, met een grote kans dat er een inbreukprocedure wordt gestart. Bovendien laten Zhelyazkova, Kaya en Schrama (2018) in een recentere studie zien dat uitvoerende actoren in lidstaten bij gebrekkige nationale omzetting van de Europese wet- en regelgeving de uitvoering bijsturen in lijn met de EU-richtlijn. Dit gaat zelfs zover dat de uitvoering verder gaat dan de minimale vereisten wanneer er maatschappelijke steun is voor het EU-beleid. Deze bevinding vindt weerklank in de studie van Fink en Ruffing (2017) naar de uitvoering van de richtlijn 2009-72 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit in Duitsland. Om te verklaren waarom Duitsland meer heeft gedaan dan er werd gevraagd in de richtlijn wordt er ook gekeken naar het maatschappelijk draagvlak. Zij stellen dat, door inspraak van stakeholders mogelijk te maken tijdens de uitvoering van de richtlijn, er uiteindelijk over-uitvoering van de richtlijn heeft plaatsgevonden, leidend tot een correcte uitvoering.

Jager et al (2019) komen tot een vergelijkbare conclusie in hun studie naar 305 cases van publieke besluitvorming op het gebied van EU-milieubeleid. Deze auteurs vinden een positieve relatie tussen participatie van stakeholders en effectief milieubeleid en bestuur, uitmondend in een correcte uitvoering van milieubeleid. Ook Kochskämpfer et al (2016) laten in hun onderzoek naar de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water in Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk zien dat participatie van lokale actoren een positief effect heeft op de kwaliteit van het beleid doordat stakeholders meer geneigd waren om beleid uit te voeren en te respecteren doordat zij betrokken waren bij het uitwerken van de regelgeving. Ook McDermott en Sotirov (2018) komen tot een vergelijkbare bevinding in hun studie naar de EU-hout verordening. Rijkere lidstaten met een sterke 'civil society' zijn eerder geneigd om te voorkomen dat illegaal hout geïmporteerd wordt dan armere lidstaten, waar de verordening maar zeer beperkt leidt tot een aanpassing van nationale wet- en regelgeving. De situatie in Nederland wijkt hiervan af omdat deze lidstaat een kleine binnenlandse markt kent, maar wel veel hout-import industrie kent en daardoor meer samenwerkt met de industrie en een 'softere' uitleg heeft van de verordening. Kortom, opnieuw blijkt er weinig ruimte te zijn voor herinterpretatie en herdefinitie van Europese wet- en regelgeving, waardoor er geen sprake is van beïnvloeding zoals geconceptualiseerd in *situatie 2* (zie figuur 2).

3.5 Flexibiliteit - het lerend vermogen van lidstaten

Een vijfde voorwaarde voor effectieve EU-beleidsbeïnvloeding door een lidstaat in de omzetting- en uitvoeringfase betreft flexibiliteit in het denken over beleid en beleidsuitvoering.

Situatie 1, C5: Lidstaten dienen oog te hebben voor hoe ingesloten beleid op nationaal niveau de correcte uitvoering van Europese wet- en regelgeving in de weg zit.

Situatie 2, C5: Er dient voldoende flexibiliteit te zijn onder Nederlandse politici en ambtenaren zodat er ruimte is om te leren over herdefinitie en/of herinterpretatie van Europese wet- en regelgeving die weerstand wegneemt onder Nederlandse politici en ambtenaren, maar wel in lijn wordt gezien met de oorspronkelijke wet- en regelgeving.

Het lerend vermogen van overheidsactoren tijdens de uitvoeringfase van EU-beleid komt beperkt aan bod in de literatuur. Pircher en Loxbo (2020) analyseren in hun studie de omzettingstekorten en inbreukprocedures van alle lidstaten tussen 1997 en 2016 op het gebied van de interne markt. Zij vinden dat bestuurlijke capaciteit en binnenlandse politieke factoren steeds minder goed in staat zijn om een gebrekkige of late omzetting of het aantal inbreukprocedures te verklaren. De auteurs gaan zelfs zo ver te stellen dat sprake is van een cultuuromslag. Lidstaten zouden dit volgens het boekje doen—een duidelijk leereffect—waardoor er maar weinig variatie meer is in de mate van correcte omzetting. Terecht merken Picher en Loxbo op dat dit mogelijk anders kan liggen voor andere beleidsterreinen dan de interne markt, zoals justitie en binnenlandse zaken.

Een andere indicatie dat lidstaten over lerend vermogen beschikken blijkt uit een kwantitatieve studie naar de uitkomsten van arresten van het Hof over inbreukprocedures in 27 lidstaten in de periode 2003-2014. Wanneer het gaat om de inbreukprocedures vindt Toshkov (2016) een aantal patronen. Daarbij maakt hij gebruik van een dataset voor alle lidstaten en alle beleidsterreinen in de periode 2003-2014. Nu blijkt dat hoe vaker een lidstaat schikt, hoe groter de kans is dat deze lidstaat een zaak wint wanneer deze tot aan het Hof wordt doorgezeten. Lidstaten die minder vaak schikken, verliezen relatief vaker van de Commissie. Toshkov laat ook zien dat veel zaken geschikt worden. Verder vindt hij dat als er niet geschikt wordt en de zaak bij het Hof komt, de Commissie vaak aan het langste eind trekt.

Echter, de flexibiliteit door middel van een lerend vermogen in de lidstaten moet zeker niet overschat worden. De studie van Borraz et al (2020) gaat in op hoe ambtenaren in Engeland, Duitsland, Frankrijk en Nederland vereisten opgenomen in een verordening voor controles op voedselveiligheid hebben overgenomen in hun procedures. Het blijkt dat in deze landen grote verschillen bestaan over hoe inspecties plaatsvinden en of deze in lijn zijn met de EU-verordening. De afwijkingen van de EU-

verordening, waaronder die in Nederland, worden verklaard door hoe de EU-vereisten gefilterd worden door al langer bestaande ingesleten manieren om nationaal voedselinspecties uit te voeren. Door dit gebrekkige lerend vermogen in Nederland vindt er onvoldoende herinterpretatie of herdefinitie plaats van Europese wet- en regelgeving die kansrijk is stand te houden bij een inbreukprocedure. De effectieve beïnvloeding in *situatie 2* zal dus gering zijn.

4 Discussie

De rol van Nederland komt hier en daar in de literatuur naar voren naast een aantal studies die specifiek kijken naar hoe omzetting en uitvoering in Nederland verloopt. In het voorgaande deel komt dat al op verschillende punten naar voren waarbij de Nederlandse prestaties in vergelijkend perspectief zijn geplaatst. Ook in onze analyse van de 5Cs in de vorige paragraaf gaat in op hoe in Nederland met omzetting en uitvoering wordt omgegaan en hoe dat verder kan worden versterkt. In deze discussie geven wij een aantal punten aan die ons opvalt.

Ten eerste valt op dat in Nederland er een belang kan zijn om de bestaande situatie te handhaven, waardoor de omzetting en uitvoering van Europese wet- en regelgeving in Nederland gebrekkig is. Dit sluit aan bij de vijfde voorwaarde, met betrekking tot *flexibiliteit en lerend vermogen* van een lidstaat, die we hiervoor hebben geformuleerd. Een goede illustratie hiervan is de studie van Dörrenbächer en Mastenbroek (2017) naar de omzetting van de richtlijn op het gebied van asiel ‘reception conditions’ in Frankrijk, Duitsland en Nederland. De drie lidstaten transponeren de richtlijn correct, maar er zijn grote verschillen in hoeveel discretionaire ruimte gegeven wordt aan de ambtenaren verantwoordelijk voor de uitvoering. Binnenlandse voorkeuren ten opzichte van de situatie die al bestaat in de lidstaat is belangrijk voor het verklaren van deze variatie in ‘customization’ van de omzetting van deze richtlijn. Dit kan ertoe leiden dat bij de omzetting beperkende nationale wet- en regelgeving wordt gehandhaafd. Die behoudende en beperkte wil tot wijziging komt ook terug in de studie van Botman (2015) naar de omzetting van de dienstenrichtlijn door Nederland. Het blijkt dat Nederland daarbij voor een minimale invulling heeft gekozen waarbij allerlei juridische spanningen ontstaan tussen het nationale recht en de verplichtingen die de richtlijn met zich meebrengt. Verder laten Borraz et al (2020) zien dat de wijze waarop ambtenaren de vereisten voor controles op voedselveiligheid hebben geïmplementeerd, sterk wordt beïnvloed door al langer bestaande en dus ingesleten manieren om nationaal voedselinspecties uit te voeren. Dat geldt ook voor Nederland dat een van de onderzochte landen is. Deze bestaande manieren zijn geïncorporeerd in het beleid dat geïnitieerd diende te worden als reactie op de nieuwe EU wet- en regelgeving, en zijn dermate hardnekkig dat het leidt tot een incomplete toepassing in Nederland.

In de tweede plaats valt op dat ook in Nederland *sturing met draagvlak* belangrijk is (de vierde voorwaarde in paragraaf 3.4). Mastenbroek (2017) geeft aan dat wanneer er sprake is van een mismatch tussen Europese wet- en regelgeving en nationaal beleid, Nederlandse wetgevingsjuristen vaker de wens van de minister prioriteit geven boven het correct omzetten van de Europese wet- en regelgeving. McDermott en Sotirov (2018) tonen een vergelijkbare dynamiek bij het toepassen van een verordening met betrekking tot hout, waarbij Nederland zich vooral richt op het faciliteren van de hout importerende industrie in plaats van het correct toepassen van de hout-verordening. Dimitrova en Steunenbergh (2017) geven in hun studie naar beleid op het gebied van cultureel erfgoed in Frankrijk, Litouwen, Nederland en het Verenigd Koninkrijk aan dat draagvlak gecreëerd kan worden door coördinatie tussen uitvoerende actoren en politieke superieuren, leidend tot het correct omzetten en uitvoeren van de Europese wet- en regelgeving.

Dat deze voorwaarde van sturing met draagvlak niet alleen op ambtelijke niveau belangrijk is, maar ook binnen de *politiek*, wordt duidelijk in het werk van Dörrenbächer et al (2015). Zij laten zien dat nationale parlementen, ook de Nederlandse Tweede Kamer, een rol kunnen spelen bij het aanpassen van de nationale wet die nodig is om een EU-richtlijn uit te voeren in de lidstaten. Wanneer parlementariërs zich bezig gaan houden met de omzetting van de terugkeerrichtlijn (asiel), dan wordt de uitkomst vaak richting de voorkeur van de coalitiepartijen getrokken. De mate van conflict binnen de coalitie is een voldoende maar geen noodzakelijke voorwaarde voor aanpassingen geïnitieerd door parlementariërs in de omzettingswet- en regelgeving. Klaassen en Rodrigues (2021) bevestigen de grote verschillen tussen hoe lidstaten de terugkeerrichtlijn omzetten, waarbij er in Nederland meer invloed is van het Hof op de uitvoering van dit beleid dan in andere lidstaten.

In de derde plaats is ook het belang van menskracht en kennis (zie voorwaarde 2 in paragraaf 3.2) in Nederland relevant. Rondom de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water constateren Freriks et al (2020) dat kennis die bij de waterschappen aanwezig is voor een correcte uitvoering nog onvoldoende wordt benut. Ook Boezeman et al (2019) bepleiten op basis van hun onderzoek naar dezelfde richtlijn dat er meer regionaal maatwerk nodig is en regie vanuit de regio's. Verder geven Bondarouk en Liefverink (2017) voor het luchtkwaliteitsbeleid aan dat gemeentegrootte een belangrijke factor kan zijn voor een meer effectieve uitvoering.

In het verlengde hiervan speelt ook de motivatie van ambtenaren een rol als het gaat om de 'Cs' menskracht en kennis. Van der Kooij (2020) laat in een masterscriptie naar het Programma Aanpak Stikstof (PAS) zien dat het EU-beleid in Nederland maar in beperkte mate wordt geïmplementeerd. Nederlandse ambtenaren zijn zich maar beperkt bewust van de Europese oorsprong van milieuwet- en regelgeving nadat deze is omgezet in nationale wet- en regelgeving. Pas na gerechtelijke procedures werd helder voor lokale ambtenaren dat de PAS een oorsprong heeft in Europese wet- en regelgeving. Vanaf het moment van bewustzijn handelden zes van de acht lokale ambtenaren op basis van

instrumentele motivaties, i.e. gericht op het toepassen van nationale wet- en regelgeving waardoor Europese wet- en regelgeving niet correct werd toegepast in de praktijk. Een wat ander beeld komt naar boven in de studie van Triculescu (2021) naar de in Nederland meer gecentraliseerde uitvoering van de migratie wet- en regelgeving. Hij laat zien dat bij de IND discretionaire ruimte pas wordt gebruikt in het geval van crises. Ambtenaren hebben daarbij een sterke neiging Europese wet- en regelgeving te volgen, ongeacht de publieke of politieke druk om daarvan af te wijken. Niet hiërarchie doet ertoe, maar expertise van de uitvoerende actor, waarbij de ambtelijke uitvoerders zich tegen de politieke en maatschappelijke dynamiek proberen af te schermen. Wat beide onderzoeken wel verbindt is dat rolopvattingen van ambtenaren er toedoen en in belangrijke mate het succes van de uitvoering kunnen bepalen.

Meer in het algemeen is het belangrijk voor het Rijk en in het bijzonder de verschillende ministeries inclusief het ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om meer en betere geïnformeerd te zijn over de verschillende factoren die voor omzetten en uitvoeren tot een succes maken (Vervinck 2022). Daarbij gaat het niet alleen om juridische kennis, maar ook over kennis die te maken heeft hoe omzetting de uitvoering beïnvloedt, en hoe de uitvoering wordt gekleurd door de factoren die in deze bijdrage aan de orde komen. Daarbij kunnen de 5Cs, zoals die in deze bijdrage zijn benoemd in de stellingen, een startpunt zijn. Belangrijk zijn dus (1) het participeren in beleidsnetwerken, (2) kennis, menskracht en mandaat, (3) beleidssamenhang in de meeste brede zin van dit begrip, (4) sturing met draagvlak, en (5) leervermogen en flexibiliteit.

Zoals we ook in deze bijdrage hebben duidelijk gemaakt, mede op basis van het onderzoek dat is verricht, kunnen deze factoren soms tot onbedoelde gevolgen leiden waarbij een continue kritische reflectie nodig blijft. Het participeren in beleidsnetwerken kan bijvoorbeeld een averechtse werking hebben wanneer een netwerk vooral door een belangrijke belangengroep wordt ingekapseld, waardoor de uitvoering van het Europese beleid wordt vertraagd of in een andere richting wordt geduwd. Sturing met draagvlak kan ook betekenen dat overheden te maken krijgen met actoren die geen verdere verandering wensen en op dat punt de verdere omzetting of uitvoering van Europees beleid blokkeren. Verder kunnen de factoren onderling rivaliseren. Goede kennis van het bestaande beleid is een belangrijke factor, maar leervermogen en flexibiliteit geven aan dat actoren open moeten blijven staan voor nieuwe inzichten, inclusief inzichten die wellicht aangegeven dat het huidige beleid minder succesvol is. Kortom, het gebruik van deze factoren als uitgangspunt voor het denken over omzetten en uitvoeren vergt ook weer leervermogen en flexibiliteit om daarmee de mogelijkheden te benutten van verdere aanpassing aan nieuwe omstandigheden.

5 Conclusie

Wij hebben in dit onderzoek de meest recente en relevante inzichten uit de literatuur opgehaald over de voorwaarden voor effectieve beïnvloeding door lidstaten in de EU in de omzetting- en uitvoeringfase van het EU-beleidsproces. De start van het onderzoek was het samenvatten van de publicaties over deze fase gepubliceerd in de periode 2016-2022. Wij hebben daarbij een onderscheid gemaakt in ‘*top-down*’ en ‘*bottom-up*’ studies, met aandacht voor respectievelijk inbreukprocedures, sturing door de Europese Commissie van de uitvoering, nationale voorkeuren in de lidstaten, juridische actie op EU-niveau door de lidstaten en de rol van uitvoerende actoren in de lidstaten.

Als rode draad door dit onderzoek liepen de 5Cs—netwerken en relaties; kennis, menskracht en mandaat; beleidssamenhang; flexibiliteit; en sturing—zowel impliciet bij de samenvatting van het ‘theoretisch acquis’ in hoofdstuk 2, als expliciet in hoofdstuk 3 waarin de voorwaarden voor effectieve beïnvloeding door lidstaten in de omzetting- en uitvoeringfase werden vastgesteld. Zowel bij het schrijven van hoofdstuk 2 als 3 liepen wij tegen verschillende beperkingen van de omzetting- en uitvoeringliteratuur over EU wet- en regelgeving aan. Een eerste conclusie van onze studie is dat er relatief weinig studies zijn die zich in detail richten op het omzettings- en uitvoeringsproces van EU wet- en regelgeving in Nederland. Nederland wordt weliswaar relatief vaak bestudeerd voor de middelgrote lidstaat die het is, maar meestal slechts in vergelijking met andere lidstaten, op een beperkt aantal beleidsterreinen of alleen oppervlakkig, zonder dat er duidelijkheid wordt verschaft over wie er precies verantwoordelijk is voor de omzetting en uitvoering in Nederland. Onduidelijkheid over wie wat precies doet binnen een lidstaat in deze fase van het beleidsproces is ook een kenmerk van studies naar andere lidstaten.

Een tweede conclusie is dat geen van de wetenschappelijke publicaties antwoorden gaf op de vraag of de 5Cs aanwezig zijn en of deze van invloed zijn op effectieve beïnvloeding. Dat is misschien ook niet zo verrassend omdat dit analytische kader voor de studie waarbij deze literatuurstudies een onderdeel is, is ontwikkeld. Verder zijn deze vragen over de 5Cs niet meteen de vragen die in het eerdere onderzoek centraal staan. De inzichten uit de literatuur zijn daarom door ons gebruikt als basis om te argumenteren hoe de 5Cs van invloed zouden kunnen zijn op effectieve beïnvloeding. Daarbij hebben wij twee situaties onderscheiden, waarin beïnvloeding telkens anders gedefinieerd dient te worden. Ten eerste, als er in de besluitvormingsfase Europese wet- en regelgeving is afgesproken die in overeenstemming is met de voorkeuren van de Nederlandse regering, dan zal tijdens de omzetting- en uitvoeringfase in de Nederlandse context geen weerstand weggenomen hoeven te worden tegen de regelgeving. In dat geval kunnen Nederlandse actoren na vaststelling van een Europees voorstel aan de slag met het omzetten en uitvoeren van de Europese wet- en regelgeving.

Een tweede situatie bestaat eruit dat de besluitvormingsfase over Europese wet- en regelgeving minder goed heeft uitgepakt voor Nederland en er wet- en regelgeving is aangenomen op EU-niveau die niet voldoende is tegemoet gekomen aan de wensen van de Nederlandse regering. Echter, in de uitvoeringsfase dienen veel van de details van de Europese wet- en regelgeving vaak nog ingevuld te worden, een keuze die aan de lidstaten wordt gelaten in het geval van richtlijnen. Als er politieke of ambtelijke weerstand is op het niveau van de lidstaat tegen Europese wet- en regelgeving, en deze wordt geherinterpreteerd en/of geherdefinieerd door politici of ambtenaren in lidstaten tijdens de omzetting- en uitvoeringsfase, zodanig dat de weerstand (grotendeels) wordt weggenomen, dan spreken we ook over *beïnvloeding* door lidstaten op de omzetting- en uitvoeringsfase. Zolang de herinterpretatie of herdefinitie van Europese wet- en regelgeving op lidstaat-niveau in lijn wordt geacht met de oorspronkelijke Europese wet- en regelgeving, dan is er sprake van een correcte omzetting of uitvoering, en is er sprake van *effectieve beïnvloeding*. Ook als afwijkingen niet worden opgemerkt door monitorende instanties zoals de Europese Commissie is deze beïnvloeding *effectief*.

In beide situaties spelen de 5Cs faciliterende rollen. Deze 5Cs gaan zowel over het 'hoe' van beïnvloeding als over 'waar' deze beïnvloeding kan plaatsvinden. Dat kunnen we als volgt in de vorm van inhoudelijke conclusies samenvatten:

- Maak meer gebruik van beschikbare kennis. Er dient meer gebruik gemaakt te worden van kennis die nationaal aanwezig is binnen andere bestuursniveaus dan de rijksoverheid, zoals provincie, gemeenten en waterschappen. Dit draagt ook bij aan correcte omzetting en uitvoering van EU wet- en regelgeving en het meer in lijn brengen van de verschillende Nederlandse belangen. Bovendien, door de andere bestuursniveaus in het proces mee te nemen kan een groter bewustzijn en begrip ontstaan over wat nu met het beleid wordt beoogd.
- Maak meer gebruik van beleidsvrijheid. Nederlandse overheidsactoren kunnen meer gebruik maken van de beleidsvrijheid die EU wet- en regelgeving biedt in de omzetting- en uitvoeringsfase om hun eigen nationale stempel te zetten op het beleid.
- Wees duidelijk en zorg voor ambtelijke tegenspraak. Nederlandse ambtenaren richten zich of op het toepassen van nationale wet- en regelgeving waardoor Europese wet- en regelgeving niet correct wordt toegepast, of passen Europese wet- en regelgeving toe ongeacht publieke of politieke druk om daarvan af te wijken. Met name wetgevingsjuristen kunnen een rol spelen bij het meer in balans brengen van beiden, waarbij zij vaker op dienen te treden als hoeder van Europese wet- en regelgeving dan alleen loyaal te zijn aan de eigen minister. Verder blijkt dat politieke signalen van gekozen vertegenwoordigers een rol kunnen spelen bij het invullen van beleidsvrijheid op meer operationeel niveau. In dat kader is eenduidigheid belangrijk, aangezien inadequate coördinatie en 'gemengde' signalen verwarrend kunnen werken.

- Zorg voor draagvlak. Steun onder de bevolking voor specifiek EU-beleid, in combinatie met nationale en lokale bestuurlijke capaciteit, beïnvloedt of uitvoerende ambtenaren zich willen houden aan Europese wet- en regelgeving en deze dus uitvoeren. Waar politieke en maatschappelijke steun afwezig is en de bestuurlijke capaciteit gebrekkig, zal de uitvoering van de richtlijn gebrekkig zijn, met een kans dat er een inbreukprocedure wordt gestart bij het Hof.
- Decentraliseer maar geef ook sturing. Combineer decentralisatie van de implementatie van EU-beleid, met handhavingsmacht op lagere niveaus, en steun en sturing van de Rijksoverheid aan actoren op deze lagere niveaus. Hierdoor wordt het duidelijker welk beleid prioriteit verdient.
- Wees alert op routines. Ingesleten manieren over de omzetting en uitvoering van EU wet- en regelgeving binnen ministeries kunnen leiden tot verschuiving van beleid die een gevolg is van die routines en niet van nieuwe ambities.
- Investeer in netwerken en relaties. Netwerken kunnen zodanig ingericht worden zodat lidstaten van elkaar kunnen leren als het gaat om hoe EU-beleid uit te voeren, te herinterpreteren of herdefiniëren, zodat politieke conflicten kunnen worden opgelost. De Europese Commissie kan hier een faciliterende rol spelen, met name om meerdere beleidsterreinen in samenhang te zien, waarmee correcte omzetting en uitvoering kan worden bevorderd.
- Vergroot het kennisniveau. Er dient meer kennis te komen bij Nederlandse overheidsactoren over omzetting en uitvoering van EU-regelgeving. Hierdoor worden Nederlandse ambtenaren zich bewuster van de Europese oorsprong van wet- en regelgeving. Dit is vooral nuttig bij het inschatten van de discretionaire ruimte die er Europees geboden wordt.

Deze conclusies maken duidelijk dat bij het omzetten en uitvoeren van EU-beleid, en zeker wanneer wij in Nederland dat beleid verdere willen vormgeven, uiteenlopende mogelijkheden bestaan voor directe beïnvloeding rondom omzetting en uitvoering of beïnvloeding via feedback aan Brussel. Om die feedback op een adequate wijze te gebruiken is het belangrijk om Nederlandse ambtenaren in Europa goed te ondersteunen. Daarom willen wij als laatste punt noemen dat, wanneer Nederland meer invloed zou willen uitoefenen, het belangrijk is om meer in te zetten op ondersteuning van ambtenaren die worden afgevaardigd naar de raads werkgroepen en comités met het doel om kennis die bij verschillende overheidsorganisaties aanwezig is beter beschikbaar te maken. Dat proces zou wel tweeledig moeten zijn: neem die organisaties mee in de agendavorming en positiebepaling maar ook bij het informeren over de laatste stand van zaken in die processen.

7 Literatuurlijst

Adam, C. (2018). Multilevel conflict over policy application—detecting changing cleavage patterns. *Journal of European Integration*, 40(6), 683–700. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1512599>.

Adam, C., Bauer, M. W. & Hartlapp, M. (2014). It's Not Always about Winning: Domestic Politics and Legal Success in EU Annulment Litigation. *Journal of Common Market Studies*, 53(2), 185–200. <https://doi.org/10.1111/jcms.12191>.

Adam, C., Bauer, M. W. & Hartlapp, M. (2018). Judicial Control of the Guardian – Explaining Patterns of Governmental Annulment Litigation against the European Commission. In: Ege, J., Haberer, M. W. & Becker, S. (Red.), *The European Commission in Turbulent Times* (pp.85–112). <https://doi.org/10.5771/9783845287560-85>.

Adam, C., Bauer, M. W., Hartlapp, M. & Mathieu, E. (2020). *Taking the EU to Court: Annulment Proceedings and Multilevel Judicial Conflict*. Springer Publishing.

Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2016). Goed geschakeld? Over de verhouding tussen regio en de EU. Den Haag: *Adviesraad Internationale Vraagstukken* (No. 100).

Aggestam, F. & Pülzl, H. (2020). Downloading Europe: A Regional Comparison in the Uptake of the EU Forest Action Plan. *Sustainability*, 12(10), 3999. <https://doi.org/10.3390/su12103999>.

Ahlén, M. (2020). *“My small contribution to peace on earth.” An interview study on the role perception of street-level bureaucrats within EU soft law* [Masterscriptie]. Uppsala University.

Azini, M., Jeney, P., de Moncuit, G. & Ramírez-Cárdenas Díaz, J. D. (2021). Evolving Challenges and New Approaches in EU Law Enforcement. Maastricht: *European Institute of Public Administration*.

Bach, T., De Francesco, F., Maggetti, M. & Ruffing, E. (2016). Transnational Bureaucratic Politics: An Institutional Rivalry Perspective on EU Network Governance. *Public Administration*, 94(1), 9–24. <https://doi.org/10.1111/padm.12252>.

Bayram, A. B. (2017). Good Europeans? How European identity and costs interact to explain politician attitudes towards compliance with European Union law. *Journal of European Public Policy*, 24(1), 42–60. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1114659>.

Best, E. (2021). *Multilevel Administration and Policy Integration*. Maastricht: *European Institute of Public Administration*.

Boezeman, D., Liefferink, D. & Wiering, M. (2019). Nieuwe richtingen voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. Regionale governanceverschillen en sturingsvarianten voor de toekomst. Nijmegen: *Radboud Universiteit*.

Böhmelt, T. & Freyburg, T. (2017). Forecasting candidate states' compliance with EU accession rules, 2017–2050. *Journal of European Public Policy*, 25(11), 1667–1685. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1348385>.

Bondarouk, E. & Liefferink, D. (2017). Diversity in sub-national EU implementation: the application of the EU Ambient Air Quality directive in 13 municipalities in the Netherlands. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(6), 733–753. <https://doi.org/10.1080/1523908x.2016.1267612>.

Bondarouk, E. & Mastebroek, E. (2015). Reconsidering EU Compliance: Implementation performance in the field of environmental policy. *Environmental Policy and Governance*, 28(1), 15–27.

Borraz, O., Beaussier, A., Wesseling, M., Demeritt, D., Rothstein, H., Hermans, M., Huber, M. & Paul, R. (2022). Why regulators assess risk differently: Regulatory style, business organization, and the varied practice of risk-based food safety inspections across the EU. *Regulation & Governance*, 16(1), 274–292. <https://doi.org/10.1111/rego.12320>.

Börzel, T. A. & Buzogány, A. (2019). Compliance with EU environmental law. The iceberg is melting. *Environmental Politics*, 28(2), 315–341. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1549772>.

Botman, M.R. (2015). *De Dienstenrichtlijn in Nederland: De gevolgen van richtlijn 2006/123/EG voor de nationale rechtsorde vanuit Europees perspectief* [Proefschrift]. Vrije Universiteit Amsterdam.

Burns, C. & Tobin, P. (2020). Crisis, Climate Change and Comitology: Policy Dismantling Via the Backdoor? *Journal of Common Market Studies*, 58(3), 527–544. <https://doi.org/10.1111/jcms.12996>.

Cacciatore, F. (2019). Patterns of Networked Enforcement in the European System of Financial Supervision: What is the New Role for the National Competent Authorities? *European Journal of Risk Regulation*, 10(3), 502–521. <https://doi.org/10.1017/err.2019.25>.

Dallara, C. & Lacchei, A. (2021). Street-level Bureaucrats and Coping Mechanisms. The Unexpected Role of Italian Judges in Asylum Policy Implementation. *South European Society and Politics*, 26(1), 83–108. <https://doi.org/10.1080/13608746.2021.1956161>.

Dimitrova, A.L. & Steunenbergh, B. (2013). Living in Parallel Universes? Implementing European moveable cultural heritage policy in Bulgaria, *Journal of Common Market Studies* 51: 246-63, <https://doi:10.1111/jcms.12000>.

Dimitrova, A. L. & Steunenbergh, B. (2017). The power of implementers: a three-level game model of compliance with EU policy and its application to cultural heritage. *Journal of European Public Policy*, 24(8), 1211–1232. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1223156>.

Dörrenbächer, N. (2017). Europe at the frontline: analysing street-level motivations for the use of European Union migration law. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1328–1347. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314535>.

Dörrenbächer, N. & Mastenbroek, E. (2017). Passing the buck? Analyzing the delegation of discretion after transposition of European Union law. *Regulation & Governance*, 13(1), 70–85. <https://doi.org/10.1111/rego.12153>.

Dörrenbächer, N., Mastenbroek, E. & Toshkov, D. D. (2015). National Parliaments and Transposition of EU Law: A Matter of Coalition Conflict? *Journal of Common Market Studies*, 53(5), 1010–1026. <https://doi.org/10.1111/jcms.12242>.

Eckert, S. (2022). European administrative networks, private networks and agencies: coexisting, cooperating or competing? *Journal of European Public Policy*, 29(10), 1610–1630. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2104913>.

Eliantonio, M. (2018). The role of NGOs in environmental implementation conflicts: 'stuck in the middle' between infringement proceedings and preliminary rulings? *Journal of European Integration*, 40(6), 753–767. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1500566>.

Falkner, G. (2018). A causal loop? The Commission's new enforcement approach in the context of non-compliance with EU law even after CJEU judgments. *Journal of European Integration*, 40(6), 769–784. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1500565>.

Falkner, G., Hartlapp, M., Leibner, S. & O. Treib, O. (2004). Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor, *West European Politics* 7: 452-73.

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. & S. Leiber, S. (2005). *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge: Cambridge University Press.

Falkner, G. & Treib, O. (2008). Three worlds of compliance or four? The EU-15 compared to new member states, *Journal of Common Market Studies* 46: 293-313.

Fink, S. & Ruffing, E. (2017). The Differentiated Implementation of European Participation Rules in Energy Infrastructure Planning. Why Does the German Participation Regime Exceed European Requirements? *European Policy Analysis*, 3(2), 274–294. <https://doi.org/10.1002/epa2.1026>.

Finke, D. & Hansen, J. B. (2022). Contested comitology? The overlooked importance of the EU Commission. *Journal of European Public Policy*, 29(6), 891–909. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1898662>

Freriks, A. A., Koeman, N. S. J. & van Rijswijk, H. F. M. W. (2020). Naar een effectieve rolverdeling bij en aanpak van de mestproblematiek Implementatie en uitvoering van de KRW en de Nitraatrichtlijn onder de Omgevingswet. Utrecht: *Utrecht University Centre for Water, Oceans and Sustainability Law* (Universiteit Utrecht).

Gollata, J. A. & Newig, J. (2017). Policy implementation through multi-level governance: analysing practical implementation of EU air quality directives in Germany. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1308–1327. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314539>.

Gros, D. (2017). The Single Monetary Policy and Its Decentralised Implementation: An assessment. Brussels: *Centre of European Policy Studies* (Nr. 2017/36).

Guild, E., Costello, C., Vitiello, D. & Zaun, N. (2017). *Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece* (PE 583 132). European Parliament.

Hall, P., Löfgren, K. & Peters, G. (2016). Greening the Street-Level Procurer: Challenges in the Strongly Decentralized Swedish System. *Journal of Consumer Policy*, 39(4), 467–483. <https://doi.org/10.1007/s10603-015-9282-8>.

Heidbreder, E. G. (2017). Strategies in multilevel policy implementation: moving beyond the limited focus on compliance. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1367–1384. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314540>.

Heindlmaier, A. (2020). ‘Social Citizenship’ at the Street Level? EU Member State Administrations Setting a Firewall. *Journal of Common Market Studies*, 58(5), 1252–1269. <https://doi.org/10.1111/jcms.13028>.

Hill, M. & Hupe, P. (2022). *Implementing Public Policy: An introduction to the study of operational governance*. Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington/Melbourne: Sage (4th edition).

Hofmann, A. (2018a). Is the Commission levelling the playing field? Rights enforcement in the European Union. *Journal of European Integration*, 40(6), 737–751. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1501368>.

Hofmann, T. (2018b). How long to compliance? Escalating infringement proceedings and the diminishing power of special interests. *Journal of European Integration*, 40(6), 785–801. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1500564>.

IPO (2015). *Dutch provinces for better EU regulation*, Interprovinciaal Overleg: Den Haag (IPO publicatie 318b).

Jager, N. W., Newig, J., Challies, E. & Kochskämper, E. (2019). Pathways to Implementation: Evidence on How Participation in Environmental Governance Impacts on Environmental Outcomes. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(3), 383–399. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz034>.

Joosen, R. & Brandsma, G. J. (2017). Transnational executive bodies: EU policy implementation between the EU and member state level. *Public Administration*, 95(2), 423–436. <https://doi.org/10.1111/padm.12311>.

Klaassen, M., Rodrigues, P. & Universiteit Leiden Europa Instituut. (2021). *Interpretatie en implementatie van de Terugkeerrichtlijn*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Kochskämper, E., Challies, E., Newig, J. & Jager, N. W. (2016). Participation for effective environmental governance? Evidence from Water Framework Directive implementation in Germany, Spain and the United Kingdom. *Journal of Environmental Management*, 181, 737–748. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2016.08.007>.

Krämer-Hoppe, R. U. (2018). The Relationship between ‘Luxembourg’ and European and national administrative bodies. *Journal of European Integration*, 40(6), 803–817. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1500567>.

Logmani, J., Krott, M., Lecyk, M. T. & Giessen, L. (2013). Customizing elements of the International Forest Regime Complex in Poland? Non-implementation of a National Forest Programme and redefined transposition of NATURA 2000 in Bialowieza Forest. *Forest Policy and Economics*, 74, 81–90. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2016.11.004>.

Maggetti, M. (2019). Interest Groups and the (Non-)Enforcement Powers of EU Agencies: The Case of Energy Regulation. *European Journal of Risk Regulation*, 10(3), 458–484. <https://doi.org/10.1017/err.2019.38>.

Martinsen, D. S., Blauburger, M., Heindlmaier, A. & Thierry, J. S. (2019). Implementing European case law at the bureaucratic frontline: How domestic signalling influences the outcomes of EU law. *Public Administration*, 97(4), 814–828. <https://doi.org/10.1111/padm.12603>.

Martinius, E. & Mastenbroek, E. (2019). Fit for purpose? Assessing Collaborative Innovation in the European Network for Prosecutors for the Environment. *European Journal of Risk Regulation*, 10(3), 485–501. <https://doi.org/10.1017/err.2019.45>.

Martinsen, D. S. & Hobolth. (2016). The Effectiveness of Transgovernmental Networks Managing the Practical Application of European Integration in the case of Solvit. In: S. Drake & M. Smith (Eds.), *New*

directions in the Effective Enforcement of EU Law and Policy (1ste editie, pp. 152–175). Edward Elgar Publishing. <http://www.e-elgar.com/shop/new-directions-in-the-effective-enforcement-of-eu-law-and-policy>.

Martinsen, D. S. & Schrama, R. (2016). Networked Health Care Governance in the European Union. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 46(1), 93–116. <https://doi.org/10.1215/03616878-8706627>.

Martinsen, D. S., Schrama, R. & Mastenbroek, E. (2020a). Who Interacts with Whom? Drivers of Networked Welfare Governance in Europe. *British Journal of Political Science*, 51(4), 1636–1653. <https://doi.org/10.1017/s0007123420000204>.

Martinsen, D. S., Schrama, R. & Mastenbroek, E. (2020b). How European Administrative Networks aid the implementation and enforcement of EU policies. *LSE European Politics and Policy Blog*. Geraadpleegd op 24 november 2022, <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2020/10/06/how-european-administrative-networks-aid-the-implementation-and-enforcement-of-eu-policies/>.

Mastenbroek, E. (2017). Guardians of EU law? Analysing roles and behaviour of Dutch legislative drafters involved in EU compliance. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1289–1307. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314537>.

Mastenbroek, E. & Martinsen, D. S. (2018). Filling the gap in the European administrative space: the role of administrative networks in EU implementation and enforcement. *Journal of European Public Policy*, 25(3), 422–435. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1298147>.

Mastenbroek, E., Schrama, R. & Martinsen, D. S. (2022). The political drivers of information exchange: Explaining interactions in the European Migration Network. *Journal of European Public Policy*, 29(10), 1656–1676. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2071455>.

Mastenbroek, E., Van Voorst, S. & Meuwese, A. (2015). Closing the regulatory cycle? A meta evaluation of ex-post legislative evaluations by the European Commission, *Journal of European Public Policy* 23: 1329-1348.

Mathieu, E. & Bauer, M. W. (2018). Domestic resistance against EU policy implementation: member states motives to take the Commission to Court. *Journal of European Integration*, 40(6), 667–682. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1503656>.

Mayoral, J. A. & Pérez, A. T. (2018). On judicial mobilization: entrepreneuring for policy change at times of crisis. *Journal of European Integration*, 40(6), 719–736. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1502285>.

McDermott, C. L. & Sotirov, M. (2018). A political economy of the European Union's timber regulation: Which member states would, should or could support and implement EU rules on the import of illegal wood? *Forest Policy and Economics*, 90, 180–190. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2017.12.015>.

Paasch, J. & Stecker, C. (2020). When Europe hits the subnational authorities: the transposition of EU directives in Germany between 1990 and 2018. *Journal of Public Policy*, 41(4), 798–817. <https://doi.org/10.1017/s0143814x20000276>.

Pircher, B. & Loxbo, K. (2020). Compliance with EU Law in Times of Disintegration: Exploring Changes in Transposition and Enforcement in the EU Member States between 1997 and 2016. *Journal of Common Market Studies*, 58(5), 1270–1287. <https://doi.org/10.1111/jcms.13030>.

Polak, J. (2015). *What works to make EU law work? An analysis of the usefulness of national, transnational, and supranational compliance instruments* [Proefschrift]. Maastricht University.

Polman, D. (2019). Participation of Implementing Agencies in European Administrative Networks. *Journal of Common Market Studies*, 58(4), 818–835. <https://doi.org/10.1111/jcms.12990>.

Pollex, J. & Lenschow, A. (2020). Many faces of dismantling: hiding policy change in non-legislative acts in EU environmental policy. *Journal of European Public Policy*, 27(1), 20–40. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1574869>.

Renda, A., Simonelli, F., Mazziotti, G., Bolognini, A. & Luchetta, G. (2016). *The Implementation, Application and Effects of the EU Directive on Copyright in the Information Society* (Vol. 120). Centre for European Policy Studies.

Riedel, M. (2017). *Die Implementierung von EU-Recht in den mittelund osteuropäischen Mitgliedsstaaten: eine Frage von Macht, Management oder Normakzeptanz?* Berlin: SSOAR (Osteuropa-Institut van de Freie Universität Berlin, Arbeitsschwerpunkt Politik).

Scholten, M. (2017). Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to 'Brussels'. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1348–1366. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314538>.

Sampson Thierry, J. & Martinsen, D. S. (2018). Lost in translation: how street-level bureaucrats condition Union solidarity. *Journal of European Integration*, 40(6), 819–834. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1509510>.

Schmälder, J. (2018). A street-level perspective on non-compliance in the EU: new lessons to draw? *Journal of Contemporary European Studies*, 27(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/14782804.2018.1519486>.

Schrama, R., Martinsen, D. S. & Mastenbroek, E. (2022). Networked Health Cooperation in the European Union: Horizontal or Hierarchical? *Journal of Common Market Studies*, 60(5), [1488–1510](https://doi.org/10.1111/jcms.13327). <https://doi.org/10.1111/jcms.13327>.

Söderberg, C. (2016). Complex governance structures and incoherent policies: Implementing the EU water framework directive in Sweden. *Journal of Environmental Management*, 183, 90–97. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2016.08.040>.

Steunenberg, B. & Rhinard, M. (2010). The transposition of European law in EU Member States: between process and politics, *European Political Science Review*, 2: 495-520.

Steunenberg, B. & Voermans, W.J. (2006). *The Transposition of EC Directives: A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States*, The Hague: Research and Documentation Centre (WODC) of the Ministry of Justice.

Thomann, E. & Sager, F. (2017a). Moving beyond legal compliance: innovative approaches to EU multilevel implementation. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1253–1268. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314541>.

Thomann, E. & Sager, F. (2017b). Toward a better understanding of implementation performance in the EU multilevel system. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1385–1407. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314542>.

Thomann, E. & Zhelyazkova, A. (2017). Moving beyond (non-)compliance: the customization of European Union policies in 27 countries. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1269–1288. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314536>

Toshkov, D. (2016). Compliance and enforcement of EU law: Who wins, who loses, and who settles. Paper presentation at The Ninth Annual Conference on the Political Economy of International Organizations, Salt Lake City, Utah, Verenigde Staten. https://www.peio.me/wp-content/uploads/PEIO9/102_80_1443441937982_Toshkov28092015.pdf.

Treib, O. (2014). Implementing and complying with EU governance outputs. *Living Reviews in European Governance*, 9. <https://doi.org/10.12942/lreg-2014-1>.

Trein, P., Thomann, E. & Maggetti, M. (2019). Integration, functional differentiation and problem-solving in multilevel governance. *Public Administration*, 97(2), 339–354. <https://doi.org/10.1111/padm.12595>.

Triculescu, R.-M. (2021). *Harmonised Asylum Policies in the European Union? The Role of Street-Level Bureacrats in the Implementation of the Common European Asylum System* [Proefschrift]. University of Twente.

Van den Brink, A., Jaremba, Senden, L. A. J. & de Vries, S. (2014). Variatie en de interne markt. Den Haag: *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (WP 32).

Van den Brink, T. (2020). Danger! Glyphosate may Expose Weaknesses in Institutional Systems: EU Legislation and Comitology in the Face of a Controversial Reauthorisation. *European Journal of Risk Regulation*, 11(3), 436–449. <https://doi.org/10.1017/err.2020.2>.

Van den Brink, T., Bijl, Y. & Hübner, M. (2019). Differentiatie en uniformiteit in EU-wetgeving: detachering en gegevensbescherming. Den Haag: *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (Working Paper 31).

Van der Kooij, V. (2020). *PAS op! Is EU-wetgeving een ver-van-mijn-bed-show? Over de toepassing van EU-richtlijnen op lokaal niveau na incorrecte formele implementatie* [Masterscriptie]. Universiteit Utrecht.

Van Kreijl, L. (2019). Towards a Comprehensive Framework for Understanding EU Enforcement Regimes. *European Journal of Risk Regulation*, 10(3), 439–457. <https://doi.org/10.1017/err.2019.52>.

Van Osch, D., Ruiter, de R. and Yesilkagit, K. (2021). An accountability deficit? Holding transgovernmental networks to account. *Journal of European Public Policy*, <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1998193>

Vantaggiato, F. P. (2022). From learning to influence: the evolution of collaboration in European Administrative Networks. *Journal of European Public Policy*, 29(10), 1631–1655. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2069843>.

Vasev, N. & Vrangbaek, K. (2014). Transposition and National-Level Resources: introducing the Cross-Border Healthcare Directive in Eastern Europe. *West European Politics* 37(4), <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.919776>.

Verhelst, T. (2017). Van uitvoerder tot medebeslisser: de rol van lokale besturen in de meerlagige Europese besluitvorming. In: H. Reynaert (Red.), *Veranderende lokale besturen voor en door de mensen?!*, Brugge: Vanden Broele. pp. 85–112.

Vervinckt, P. (2022). *Europese comitologie: nationale besluitvorming onder het tapijt? Een beschrijvend onderzoek naar de proceslegitimiteit van de intra-Belgische besluitvorming op het vlak van comitologie binnen het Europese milieubeleid* [Masterscriptie]. Antwerp Management School.

Wiering, M., Liefferink, D., Kaufmann, M. & Kurstjens, N. (2018). The implementation of the Water Framework Directive. *Institute for Management Research Radboud University* (PBL-case number 31131142). Radboud Universiteit.

Zbírál, R., Princen, S. & Smekal, H. (2022). Mapping the Legal Scope for Flexible Implementation in EU Directives. Florence: *EUI Robert Schuman Centre* (RSC Working Paper 2022/46).

Zhelyazkova, A., Kaya, C. & Schrama, R. (2016). Decoupling practical and legal compliance: Analysis of member states' implementation of EU policy. *European Journal of Political Research*, 55(4), 827–846. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12154>.

Zhelyazkova, A., Kaya, C. & Schrama, R. (2017). Notified and substantive compliance with EU law in enlarged Europe: evidence from four policy areas. *Journal of European Public Policy*, 24(2), 216–238. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1264084>.

Zhelyazkova, A. & Thomann, E. (2021). Policy Implementation. In: Jordan, A & Gravey, V. (eds) *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes* (4de editie). Londen: Routledge. pp. 220-240.

Zhelyazkova, A. & Thomann, E. (2022). 'I did it my way': customisation and practical compliance with EU policies. *Journal of European Public Policy*, 29(3), 427–447. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1859599>.

8 Appendix

Auteur(s)	Jaar	Empirisch ja/nee	Beleidsterreinen	Welke (lid-) staten	Periode
Adam	2018	Ja	Geen specifiek beleidsterrein – alle beroepen tot nietigverklaring	Alle lidstaten	1957-2009
Adam, Bauer & Hartlapp	2014	Ja	Geen specifiek beleidsterrein – alle beroepen tot nietigverklaring	EU-15 lidstaten	1996-2006
Adam, Bauer & Hartlapp	2018	Ja	Geen specifiek beleidsterrein – alle beroepen tot nietigverklaring	EU-15 lidstaten	1996-2007
Adam, Bauer, Hartlapp & Mathieu	2020	Ja	Diepe analyse van horizontale nietigheidsberoepen (EU-instituties onderling): Buitenlandse zaken Tussen staten: Geen specifiek beleidsterrein	Kwalitatieve analyse: Duitsland en Spanje Dataset: Alle lidstaten	Kwalitatieve analyse: Overwegend 2010-2020 Dataset: 1954-2012 (incl. rechtszaken waarin uitspraak is gedaan tot einde 2015)
Aggestam & Pülzl	2020	Ja	Milieu – EU Bos-strategie	Alle lidstaten	2007-2011
Ahlén	2020	Ja	Onderwijs – specifiek internationalisering van het hoger onderwijs en implementatie van Erasmus+	Zweden	2014-2020, 2021-2027
AIV	2016	Nee	Geen specifiek beleidsterrein	Nederland	n.v.t.
Anzini, Jeneý, de Moncuit & Ramírez-Cárdenas Díaz	2021	Nee	EU-grenscontroles en Schengengebied, mededinging, digitale economie	n.v.t.	2001-2021
Bach, de Francesco, Maggetti & Ruffing	2016	Nee	Geen specifiek beleidsterrein	n.v.t.	n.v.t.
Bayram	2017	Ja	Geen specifiek beleidsterrein	Duitsland	n.v.t.
Best	2021	Nee	Geen specifiek beleidsterrein	n.v.t.	2001-2021

Boezeman, Liefverink & Wiering	2019	Ja	Milieu- specifiek de Kaderrichtlijn Water	Nederland	
Böhmelt & Freyburg	2017	Ja	Beleidsaanpassing om te voldoen aan EU-toetredingsvoorwaarden	Albanië, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Noord-Macedonië, Malta, Polen, Roemenië, Servië, Slovakije, Slovenië, Turkije	1998-2016 Voorspelling: 2017-2050
Bondarouk & Liefverink	2017	Ja	Milieubeleid – specifiek Richtlijn 2008/50/EG (Luchtkwaliteitsrichtlijn)	Nederland	2000-2015
Bondarouk & Mastenbroek	2018	Nee	Milieubeleid (analyse van 18 milieugerelateerde richtlijnen)	n.v.t.	2010-2014
Borraz, Beaussier, Wesseling, Demeritt, Rothstein, Hermans, Huber & Paul	2020	Ja	Volksgesondheid – specifiek voedselveiligheid	Engeland, Duitsland, Frankrijk en Nederland	2009-2019
Börzel & Buzogány	2019	Ja	Milieubeleid	Alle lidstaten	1978-2016
Burns & Tobin	2020	Ja	Milieu – specifiek klimaatbeleid	n.v.t.	1998-2015
Cacciatore	2019	Ja	Toezicht op de financiële markten	Italië	2012-2018
Dallara & Lacchei	2021	Ja	Asielbeleid	Italië	2019-2021
Dörrenbächer	2017	Ja	Asielbeleid	Duitsland	2015
Dörrenbächer & Mastenbroek	2017	Ja	Asielbeleid – specifiek Richtlijn 2003/9/EG over minimumnormen voor de opvang van asielzoekers	Frankrijk, Duitsland en Nederland	2003-2017
Dörrenbächer, Mastenbroek & Toshkov	2015	Ja	Asielbeleid – specifiek Richtlijn 2008/115/EG (Terugkeerrichtlijn)	Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Frankrijk	2008 en de direct daaropvolgende jaren - met name 2008-2011
Eckert	2022	Ja	Banktoezicht en regulering van de elektriciteitsmarkt	n.v.t.	2002-2022
Eliantonio	2018	Nee	Milieubeleid	n.v.t.	n.v.t.
Falkner	2018	Ja	Geen specifiek beleidsterrein	n.v.t.	2005-2016

Fink & Ruffing	2017	Ja	Ontwikkeling van het elektriciteitsnetwerk (Richtlijn 2009/72/EU)	Duitsland	Vanaf 2009
Finke & Hansen	2022	Ja	Geen specifiek beleidsterrein	n.v.t.	Vanaf 2009
Freriks, Koeman & Rijswick	2020	Nee	Milieubeleid – specifiek de Kaderrichtlijn Water en Nitraatrichtlijn	Nederland	n.v.t.
Gollata & Newig	2017	Ja	Milieubeleid, specifiek verbetering luchtkwaliteit	Duitsland	2004-2016
Gros	2017	Nee	Monetair beleid	n.v.t.	1999-2016
Guild, Costello & Moreno-Lax	2017	Ja	Asielbeleid	Italië en Griekenland	2015-2017
Hall, Löfgren & Peters	2016	Ja	Openbare aanbestedingsbeleid (milieuvriendelijk)	Zweden	2009, 2011-2012
Heidbreder	2017	Nee	Geen specifiek beleidsterrein	n.v.t.	n.v.t.
Heindlmaier	2020	Ja	Sociale rechten van EU-burgers	Oostenrijk	2006-2020
Hofmann, A.	2018	Nee	Geen specifiek beleidsterrein	n.v.t.	1980-2017
Hofmann, T.	2018	Ja	Geen specifiek beleidsterrein	Alle	Jaren 1960 tot heden
Jager, Newig, Challies & Kochskämper	2019	Ja (meta-analyse van gevallen die in boeken, journals en dergelijke zijn beschreven)	Milieubeleid	VS, Canada, Zwitserland, Europese Unie incl. VK, Noorwegen, Nieuw-Zeeland, Australië (bronnen in het Duits, Engels, Spaans en Frans)	Tot en met 2014
Joosen & Brandsma	2017	Ja	Vrachtvervoer (Rijn-Alpen vrachtcorridor)	n.v.t. (maar wel onderzoek naar Nederlandse ambtenaren)	n.v.t.
Klaassen & Rodrigues	2021	Ja	Asielbeleid (Terugkeerrichtlijn)	Nederland in het bijzonder; tevens België, Denemarken, Duitsland en Noorwegen	2009-2019
Kochskämper, Challies, Newig, Jager	2016	Ja	Milieubeleid – specifiek de Kaderrichtlijn Water	Duitsland, Spanje en het VK (Noord-Ierland)	Interviews afgenomen: 2014/2015 Literatuur en overige schriftelijke bronnen: 1981 - 2016
Krämer-Hoppe	2018	Ja	Aanbestedingsrecht	Duitsland	2008 - 2018

Logmani, Krott, Lecyk, Giessen	2016	Ja	Milieubeleid – EU Natura 2000 beleid en het Biodiversiteitsverdrag	Polen	2000-2013
Maggetti	2019	Ja	Energiebeleid (specifiek de Agency for the Cooperation of Energy Regulators)	n.v.t.	2004-2011
Martinsen, Blauburger, Heindlmaier & Thierry	2019	Ja	Sociale zekerheid en vrij verkeer van burgers	Denemarken, Oostenrijk en Frankrijk	2015-2017
Martinsen & Schrama	2021	Ja	Volksgezondheidsbeleid	Alle lidstaten	1958-2019
Martinius & Mastenbroek	2019	Ja	Milieubeleid	n.v.t.	2011-2017
Martinsen & Hobolth	2016	Ja	SOLVIT-netwerk	Alle EU-lidstaten en IJsland, Noorwegen en Liechtenstein	Enquête verstuurd in 2011, schriftelijke gegevens uit 2012
Martinsen, Schrama & Mastenbroek	2020a	Ja	Sociale zekerheid en vrij verkeer van burgers	Alle lidstaten (incl. VK)	Enquête verstuurd in 2018 Andere gegevens uit 2016 en 2017
Martinsen, Schrama & Mastenbroek	2020b	Ja	Sociale zekerheid en vrij verkeer van burgers en volksgezondheidsbeleid	Alle EU-lidstaten (incl. VK) plus Noorwegen en IJsland	1958-heden
Mastenbroek	2017	Ja	Geen specifiek beleidsterrein	Nederland	Niet bekend
Mastenbroek, Schrama & Martinsen	2022	Ja	Migratie	Alle EU-lidstaten	2016-2019
Mathieu & Bauer	2018	Ja	Geen specifiek beleidsterrein	Duitsland en Spanje	2010-2015
Mayoral & Torres Pérez	2018	Ja	Consumentenbescherming	Spanje	2003-2017 Focus op 2011-2017
McDermott & Sotirov	2018	Ja	Milieu- en buitenlandse handelsbeleid (specifiek de Houtverordening 995/2010/EU)	Oostenrijk, Bulgarije, Duitsland, Griekenland, Italië, Nederland, Spanje, Zweden en het VK	2010-2015
Paasch & Stecker	2020	Ja	Binnenlandse zaken, vervoer, milieu, sociaal/arbeid, industrie/handel en landbouw	Duitsland	1990-2018

Pircher & Loxbo	2020	Ja	Geen specifiek beleidsterrein	alle EU-lidstaten (28)	1997-2016
Polak	2015	Ja	Productveiligheid (richtlijn 2011/95/EG) Vervuilingspreventie en -controle (richtlijn 96/61/EG – vervangen door richtlijn 2008/1/EG) Veiligheid van vliegtuigen afkomstig van buiten de Unie (richtlijn 2004/36 EG)	Nederland, Polen en Portugal	2004-2014 Interviews afgenomen 2010-2012
Polman	2019	Ja	Landbouwbeleid	Alle 27 EU-lidstaten	2011-2014
Pollex & Lenschow	2020	Ja	Duurzaam consumptie- en productiebeleid, met name ecolabel- en ecodesign-beleid	n.v.t.	1992-2017 met een focus op 2009/2010
Renda, Simonelli, Mazziotti, Bolognini, Luchetta	2015	Ja	Auteursrecht (Richtlijn 29/2001/EG)	Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië, Polen, VK	2001-2015
Riedel	2017	Ja	Geen specifiek beleidsterrein	Estland, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Slovenië, Tsjechië, Hongarije, Roemenië, en Bulgarije; Griekenland, Spanje en Portugal	2004-2014; 1981-2011
Schmälder	2019	Ja	Veiligheid van farmacologische producten (Richtlijn 2010/84/ EU)	Portugal, Polen, Finland en het VK	Interviews uitgevoerd in 2016 Niet eerder dan 2010
Scholten	2017	Ja	Geen specifiek beleidsterrein	n.v.t.	Jaren 1980 tot heden
Schrama, Martinsen & Mastenbroek	2022	Ja	Volksgezondheidsbeleid (gezondheidstechnologie)	Alle lidstaten (incl. VK)	Jaren 1980 tot heden Enquête gedaan uitgevoerd in 2019 en 2020
Söderberg	2016	Ja	Milieu – specifiek de Kaderrichtlijn Water	Zweden	2011-2015
Thierry & Martinsen	2018	Ja	Sociale voorzieningenbeleid (toegang van daklozen tot daklozenopvang)	Denemarken	Interviews afgenomen tussen 2015 en 2017
Thomann & Sager	2017a	Nee	Geen specifiek beleidsterrein	n.v.t.	n.v.t.
Thomann & Sager	2017b	Nee	Geen specifiek beleidsterrein	n.v.t.	n.v.t.

Thomann & Zhelyazkova	2017	Ja	Milieu­beleid (21 richtlijnen) en Justitie en Binnenlandse Zaken (10 richtlijnen)	27 lidstaten	Richtlijnen van 1994 tot 2008 onderzocht met nationale omzettingsmaatregelen
Toshkov	2016	Ja	Geen specifiek beleidsterrein	27 lidstaten	2003-2014
Treib	2014	Nee	Geen specifiek beleidsterrein	n.v.t.	Jaren 1960 tot jaren 2010
Trein, Thomann & Maggetti	2019	Nee	Geen specifiek beleidsterrein	n.v.t.	n.v.t.
Triculescu	2021	Ja	Asiel­beleid – Richtlijn Asiel­procedures en Erkenningsrichtlijn	Nederland en Roemenië	Interviews afgenomen in 2020
Vantaggiato	2022	Ja	Energie­beleid	Italië, VK, Portugal, Hongarije, Letland, Litouwen in het bijzonder, maar ook alle andere lidstaten (netwerkanalyse)	1998-2014/2015
Van den Brink	2020	Nee	Glyfosaat herautorisa­tie	n.v.t.	2017
Van den Brink, Bijl & Hübner	2019	Nee	Detachering van werknemers (Richtlijn 96/71) en bescherming van persoons­gegevens (AVG)	n.v.t.	1996 tot heden
Van den Brink, Jaremba, Senden & de Vries	2019	Nee	Interne markt – de vier vrijheden, sociaal beleid, mededingings­beleid, gemeenschappelijke handels­politiek	n.v.t.	Jaren 1990 tot heden
Van der Kooij	2020	Ja	Milieu­beleid – specifiek het Programma Aanpak Stikstof (Nederlandse omzetting van de Vogel­richtlijn en de Habitat­richtlijn)	Nederland	2015 - 2019
Van Kreijl	2019	Ja, maar beperkt	Consumenten­bescherming (verordening 2006/2004/EG) milieu­beleid (bescherming van het milieu d.m.v. het strafrecht – richtlijn 2008/99/EG)	n.v.t.	n.v.t.
Verhelst	2017	Nee	Geen specifiek beleidsterrein	België	n.v.t.
Vervinckt	2022	Ja	Milieu­beleid	België (en Nederland)	n.v.t.
Wiering, Lief­ferink,	2018	Ja	Milieu­beleid (Kaderrichtlijn Water)	Duitsland, België, Denemarken, Oostenrijk	Focus op 2015-2018

Kaufmann & Kurstjens				en Ierland Doel van het onderzoek: Lessen vinden voor beleid in Nederland	Interviews uitgevoerd in 2018
Zbiral, Princen & Smekal	2022	Ja	Geen specifiek beleidsterrein (164 richtlijnen)	n.v.t.	2006-2015
Zhelyazkova & Thomann	2021	Nee	Milieubeleid	Alle lidstaten (incl. VK)	n.v.t.
Zhelyazkova & Thomann	2022	Ja	Anti-discriminatie, Milieu en Justitie en Binnenlandse zaken	27 lidstaten (zonder Kroatië)	2007-2013
Zhelyazkova, Kaya & Schrama	2016	Ja	Interne Markt, Milieu, Justitie en Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken	27 lidstaten	2007-2013
Zhelyazkova, Kaya & Schrama	2017	Ja	Interne Markt, Milieu, Justitie en Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken	27 lidstaten	2007-2013
Zhelyazkova, Kaya & Schrama	2018	Ja	Interne Markt, Milieu en Justitie en Binnenlandse Zaken	27 lidstaten	2007-2013