

Triologen en belangengroepen in de EU: de actuele herziening van de verordening rond biologische landbouw

Wetenschappelijke verhandeling

Aantal woorden: 26 692

Bram Seeuws

| Stamnummer: 01003583

Promotor: Prof. dr. Hendrik Vos

Copromotor: dr. Frederick De Roeck

Masterproef voorgelegd voor het behalen van de graad master in de richting Politieke
Wetenschappen afstudeerrichting Internationale Politiek

Academiejaar: 2016 - 2017

Dankwoord

De totstandkoming van deze masterproef was geen solitair werk. Ik moet dan ook heel wat mensen bedanken. Zonder hun hulp was het schrijven van deze thesis niet mogelijk geweest.

Allereerst wil ik alle personen die bereid waren tot een interview bedanken. Ondanks de politieke gevoeligheid van het dossier op het moment van afnemen en de overvolle agenda's van velen bleken zij toch bereid hun deskundigheid met mij te delen.

Daarnaast gaat mijn dank uit naar alle mensen op mijn stageplek in het Europees Parlement. Zonder hun hulp met het leggen van contacten en het bekomen van informatie was het absoluut onmogelijk geweest om deze masterproef te schrijven. Nogmaals bedankt dus bij deze.

Ook wil ik graag prof. Vos bedanken voor de deskundige begeleiding tijdens de werkcolleges. Hij stond steeds paraat voor de nodige snelle feedback op de ingestuurde drafts.

Tot slot wil ik ook graag de mensen uit mijn naaste omgeving bedanken voor de hulp. Een bijzonder dankwoordje gaat daarbij uit naar mijn vriendin die een grote hulp bleek bij de totstandkoming. In de laatste weken voor de deadline bleef ze me door dik en dun steunen, al moest ze vaak verdragen dat mijn hoofd eerder in de trialogen zat dan bij haar.

Bram Seeuws, 16 augustus 2017

Lijst van afkortingen

ABS: Algemeen Boerensyndicaat

AöL: Assoziation ökologischer Lebensmittelhersteller

CDG: Civil Dialogue Group

COPA: Committee of Professional Agricultural Organisations

COGECA: General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union

EP: Europees Parlement

ESA: European Seed Association

FNAB: Fédération Nationale d'Agriculture Biologique

IFOAM: International Federation of Organic Agriculture Movements

SCA: Special Committee on Agriculture

Lijst van tabellen en figuren

Tabel 1: schematische voorstelling van de onderzoeksvraag en hypothesen.

Tabel 2: gebruikte interviews voor het beantwoorden van de hypothesen.

Tabel 3: onderverdeling van de onderhandelingen in de dialoog.

figuur 1: samenstelling dialoog

Lijst van interviews

Interview 1: adviseur Greens/EFA, Straatsburg, 4 april 2017

Interview 2: adviseur Greens/EFA, Straatsburg, 4 april 2017

Interview 3: Europarlementslid, Straatsburg, 5 april 2017

Interview 4: medewerkster Europarlementslid, Brussel, 24 april 2017

Interview 5: medewerker Europarlementslid, Brussel, 24 april 2017

Interview 6: medewerker Secretariaat Generaal Europees Parlement, Brussel, 24 april 2017

Interview 7: adviseur Greens/EFA, Brussel, 24 april 2017

Interview 8: vertegenwoordiger Certisys/EOCC, Bolinne, 2 mei 2017

Interview 9: vertegenwoordiger AöL, Gent, 3 mei 2017

Interview 10: vertegenwoordiger Boerenbond, voormalig lid COPA-COGECA, Roeselare, 8 mei 2015

Interview 11: vertegenwoordiger Arche Noah, Brussel, 10 mei 2017

Interview 12: secretaris ABS, Deftinge, 11 mei 2017

Interview 13: vertegenwoordiger Bioforum, Antwerpen, 22 mei 2017

Inhoudstafel

Dankwoord	3
Lijst van afkortingen.....	4
Lijst van tabellen en figuren	5
Lijst van interviews	6
Abstract	10
1. Inleiding	11
2. Status quaestionis	13
2.1. Dé trialoog?	15
2.1.1. Informele bilaterale contacten	15
2.1.2. Technische trialogen	15
2.1.3. De politieke trialoog.....	16
2.1.4. Samenstelling.....	16
2.1.5. Machtsrelaties binnen de trialoog.....	17
2.1.6. Four-column table document	18
2.2. Belangenorganisaties en trialogen, een goede mix?	18
2.2.1. Lobbyisten doorheen het besluitvormingsproces	19
2.2.1.1. Het initiatief van de Commissie	19
2.2.1.2. Bij de Raad	19
2.2.1.3. Bij het Europees Parlement	19
2.2.2. De Trialoog	20
2.2.2.1. Trialogen: open of gesloten?	20
2.2.2.2. Wie te belobbyen?.....	21
2.2.2.3. Een verkort tijds kader?.....	22
2.2.2.4. Formele informatievervalschafting	22
2.3. Conclusie.....	22
3. Methodologie	25
3.1. De reconstructie van het dossier	26
3.1.1. Formele bronnen	26
3.1.2. Informele bronnen.....	27
3.2. Beantwoording van de onderzoeksvragen.....	27

4. De herziening van de wetgeving rond de biologische landbouw: van voorstel tot trialoog.....	29
4.1. Achtergrond van het dossier	29
4.1.1. De start: het voorstel van de Commissie	29
4.1.1.1. De consultatie	30
4.1.2. Het rapport van het Europees Parlement.....	31
4.1.3. Positie van de Raad	32
4.1.4. Belangrijke discussiepunten en opinie stakeholders	32
4.1.4.1. Substraatteelt	32
4.1.4.2. Biologische zaden	33
4.1.4.3. ESA en Commissie versus het Parlement.....	34
4.1.4.4. Pesticide-threshold	35
4.1.4.5. Andere thema's	36
4.1.4.6. De opinie van de stakeholders.....	37
4.1.5. Lobbyen voor de trialoog.....	38
4.1.5.1. Vroege lobbyactiviteit.....	38
4.1.5.2. Gelobby bij het Parlement	39
4.1.5.3. Gelobby bij de Raad	41
4.2. Verloop van de trialoog.....	41
4.2.1. De tijdslijn	41
4.2.1.1. November 2015: start van de marathon	42
4.2.1.2. Laksheid bij de Raad	42
4.2.1.3. December 2016: de logjam.....	43
4.2.1.4. De impasse van het voorjaar	44
4.2.1.5. Witte rook.....	45
4.2.2. Samenstelling en spilfiguren	46
4.2.2.1. De rol van de rapporteur	49
4.2.2.2. Tactiek van de Raad	50
4.2.2.3. De Commissie als facilitator?	50
4.2.3. Machtsrelaties tussen de drie instellingen	51
4.2.3.1. De Commissie	51
4.2.3.2. Eendracht maakt macht.....	52
4.2.3.3. De Raad als winnaar?.....	52
4.3. Conclusie.....	54
5. De toegang van lobbygroepen tot de trialoog.....	55
5.1. De afgesloten geheime trialoog?	55

5.2. Formele lobbykanalen.....	55
5.2.1. Binnen de Raad en de nationale overheden.....	55
5.2.1.1. Werkgroep bio.....	55
5.2.1.2. Briefings op de Permanente Vertegenwoordiging.....	56
5.2.1.3 Terugkoppeling onder Maltees voorzitterschap.....	56
5.2.2 Formele lobbykanalen binnen het Europees Parlement.....	57
5.2.2.1 Informatie uit AGRI.....	57
5.2.2.2. Belgische ontmoeting met de rapporteur.....	57
5.2.2.3 Terugkoppeling na de logjam.....	57
5.2.2.4. De Civil Dialogue Group on Organic Farming binnen de Commissie.....	58
5.3. Informele lobbykanalen.....	59
5.3.1. Lobby's op niveau van de Commissie.....	59
5.3.2. Ontmoetingen met het Parlement.....	60
5.3.3. Informele contacten met de Raad.....	61
5.3.4. Een gesloten dialoog?.....	62
5.4. Structuur binnen de lobbykoepels.....	63
5.4.1. Doorsluizen van informatie.....	63
5.4.2. Input via EU-koepels.....	64
5.5. De rol van persoonlijkheden.....	64
5.5.1. De politieke groep van de rapporteur.....	64
5.5.2. Dossierkennis en persoonlijke contacten.....	65
5.6. Conclusie.....	67
6. Algemeen besluit.....	69
7. Bibliografie.....	73
Wetenschappelijke artikels.....	73
EU-Bronnen.....	75
Artikels.....	77

Abstract

De werking van trialogen in de Europese besluitvorming is onderbestudeerd, en dat geldt zeker voor de rol van belangenorganisaties. Toch zijn trialogen alomtegenwoordig in de huidige codecisie-procedure. Deze thesis bouwt verder op onder andere Andlovic en Lehmann (2014), Roederer-Rynning en Greenwood (2015), Brandsma (2015), Gullberg (2011) en David en Earnshaw (2002) en verschaft meer inzicht in de dynamiek van trialogen en de rol van stakeholders. Daarbij wordt de herziening van de wetgeving rond de biologische landbouw, een dossier dat nog in de EU-pijplijn zit, als casestudie gebruikt. Voor de reconstructie van het dossier werd de *process tracing* methode gebruikt, dit op basis van interviews. Die interviews werden volgens de methode van Glaser en Strauss met NVivo geanalyseerd. De bijdrage van deze thesis tot het debat is dubbel. Allereerst heeft ze een empirische meerwaarde omdat ze een duidelijk beeld verschaft van de samenstelling van en de machtsrelaties binnen trialogen. Daarnaast, en meer analytisch, worden de relaties tussen belangenorganisaties en de besluitvormers van de drie betrokken instellingen in de dialoog blootgelegd. De voornaamste conclusies daarbij zijn (1) dat de introductie van trialogen geen voordeel geeft aan de Raad of het Parlement. Wie aan de winnende hand is, hangt voornamelijk af van de samenhang van de EP-delegatie, de sterkte of zwakte van de onderhandelaars en het stadium in het besluitvormingsproces (1ste lezing, 2de lezing of conciliatiefase). (2) Dat trialogen lang niet altijd zo gesloten zijn voor lobbyisten en de buitenwereld als literatuur en media suggereren en (3) het hebben van persoonlijke contacten voor stakeholders allesbepalend is in het krijgen en geven van output en input tijdens het dialoogproces. Dat alles maakt dat de rol van belangenorganisaties in trialogen groter is dan aanvankelijk gedacht (4).

1. Inleiding

“I learned decision-making by practise. I was completely surprised that trilogues are possible before the vote in plenary. It is not in the books you are reading. Nowadays it is almost always in first reading” (interview 1).

Codecisie is vandaag de dag *de facto* een proces dat voornamelijk in eerste lezing wordt afgerond. De reden daarvoor is de introductie van zogenaamde trialogen, interinstitutionele overleggen tussen de drie instellingen, geïntroduceerd eind de jaren '90 om het wetgevingsproces in Europa te sneller te laten verlopen. Bovenstaande quote, afgenomen tijdens een interview met een adviseur van Greens/EFA, leert echter dat er tot vandaag een kloof bestaat tussen de theorie en de praktijk. Zo vonden er alleen al in 2013 695 trialogen plaats, maar blijft de kennis over de samenstelling, dynamiek en de rol die lobbyisten er in spelen sterk onderbelicht in de wetenschappelijke wereld. Deze thesis tracht dan ook een dieper inzicht te geven in de werking van trialogen en de rol die belangengroepen er in spelen. Beide zijn immers, zoals verderop blijkt, onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Om tot een dieper inzicht te komen werd gekozen om te werken met één gevalstudie. Die *case study* betreft de herziening van de wetgeving rond de biologische productie (2014/0100 (COD)), een beleidsdomein dat sinds 1991 geëuropeiseerd is. Die biologische sector is de afgelopen jaren een belangrijke economische speler geworden binnen de interne markt, een interne markt die in dit beleidsdomein nog verre van vervolmaakt is. Achteraf bekeken blijkt dit een vrij atypisch dossier te zijn omwille van de duur, de inhoud én de rol die lobbyisten er in hebben gespeeld – zowel in de dialoog als er voor. De centrale insteek van deze thesis is dan ook de rol van belangenorganisaties in de dialoog rond de herziening van de biowetgeving te definiëren. Dit kan echter niet zonder eerst alle elementen van het hele wetgevingstraject van start tot finish te bestuderen via een zogenaamde *process tracing*. Lobbyen in de dialoogfase gebeurt immers niet vanuit een vacuüm, maar is het resultaat van een lang, intens proces gebaseerd op persoonlijke relaties en machtsverhoudingen binnen de dialoog.

Deze thesis start met een bondige stand van zaken in de literatuur. Ondanks het gegeven dat het onderwerp nog meer weinig bestudeerd is, was het toch mogelijk om een wetenschappelijk kader te schetsen. Uit dat kader werden een aantal hypotheses afgeleid omtrent de machtsrelaties binnen de dialoog, de toegang ertoe voor stakeholders en de kanalen die belangenorganisaties raadplegen tijdens het lobbyproces in de dialoog. Die hypotheses worden nadien op inductieve manier getoetst aan de resultaten van verscheidene interviews en andere bronnen.

In een derde deel worden nauwkeurig de methodologische principes beschreven die werden gevolgd in de totstandkoming van deze thesis. Daarbij volgt ook een overzicht van de geraadpleegde formele en informele bronnen en hun link met de verschillende hypotheses. Die bronnen dienen als kader voor hoofdstuk vier waarin het volledige traject van het dossier wordt gereconstrueerd. In een eerste deel wordt de weg tot aan de eerste dialoog van 17 november 2015 beschreven, alsook de activiteit van lobbyisten in deze verschillende fases. Daarnaast worden ook een aantal van de belangrijkste discussiepunten uiteengezet. Tot slot wordt in details het dialoogproces besproken waarbij de verschillende voorzitterschappen als leidraad worden gebruikt. De klemtoon komt daarbij te liggen op de samenstellingen van en de machtsrelaties binnen de dialoog. Die machtsrelaties bleken lang niet zo eenduidig zoals sommige onderzoekers stellen.

In het laatste hoofdstuk van deze thesis wordt tot slot stilgestaan bij de rol die belangengroepen gespeeld hebben in het dialoogproces, dit voornamelijk verder bouwend op de bevindingen uit hoofdstuk vier. Zo blijkt dat lobbyisten zowel formele als informele kanalen hebben bij de drie EU-instellingen. Heel wat lobbyisten bleken ook tijdens de dialoog op de hoogte van de activiteiten in de dialoog en werden vaak geconsulteerd voor technische expertise, iets wat de mythe van de geheimzinnige, afgesloten dialoog toch wat doorprikt.

2. Status quaestionis

Het staat als een paal boven water dat informele trialogen vandaag de dag dé manier zijn om tot een vroegtijdig compromis te komen tussen de verschillende EU-instellingen bij de gewone wetgevingsprocedure. Sinds de introductie van deze codecisie-procedure in het Verdrag van Maastricht (1993) had het Europees Parlement een (beperkt) medebeslissingsrecht in een aantal domeinen. De Raad daarentegen moest voor het eerst in de geschiedenis van de EU een nieuwe speler naast zich dulden (Shackleton & Raunio, 2003: 171). Met het Verdrag van Amsterdam (1999) werd door de lidstaten besloten om een *fast track* op te richten waarbij reeds in eerste lezing een akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement kon gesloten worden (De Ruiter & Neuhold, 2012: 536). Daarnaast werd het aantal medebeslissingsdomeinen opgetrokken tot 38 (Vos, 2015: 74). Later werd dit met het Verdrag van Nice (2003) en het Verdrag van Lissabon (2009) nog opgetrokken, inclusief een aantal landbouw dossiers. Op die manier trachtte de EU de werklust van de Raad te verminderen alsook het wetgevend proces sneller te laten verlopen. De keerzijde van de medaille was de relocatie van het politieke debat naar meer informele settings waar vertegenwoordigers van de Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement tot een politiek akkoord trachtten te komen (Brandsma, 2015: 2). In het Europese jargon wordt deze setting, van kracht sinds 1995, ook wel de *trilogue* of trialog genoemd (Shackleton aangehaald in Kardasheva, 2009: 228).

De term trialog heeft door de jaren een betekenisverandering ondergaan. Daar waar trialogen sinds het Verdrag van Maastricht stevast voorafgingen aan het bemiddelingscomité in derde lezing (= de “formele” trialog) zien we dat vandaag praktisch alle gewone wetgeving dossiers in eerste lezing, ondanks het ontbreken van de term trialog in de verdragen, via interinstitutioneel overleg passeren (= de informele trialog) (Dauner & Sohn, 2015). Bijgevolg is de codecisie-procedure praktisch een *single reading* procedure geworden (Roederer-Rynning & Greenwood, 2015: 1148). Het cijfermateriaal liegt er niet om: sinds de introductie van de *fast track* in 1999 is het aantal akkoorden in eerste lezing gestegen van 28% naar 85% (2009-2014) (Vos, 2015: 82; De Ruiter & Neuhold, 2012: 539). Ook de duur van de medebeslissingsprocedure daalde van 23 (1993-1999) naar 19 maanden (2009-2014) (Vos, 2015: 83; Rasmussen & Reh, 2013: 1006). Deze cijfers zijn in belangrijke mate toe te schrijven aan het vervroegd interinstitutioneel overleg in eerste lezing. Tussen 1999 en 2007 ging immers 74% van de dossiers in de medebeslissingsprocedure via minstens één informele trialog (Kardasheva, 2009: 228). Het aantal trialogen per jaar steeg daarbij van 15 naar 695 tussen 2009 en 2013. Het merendeel (21,3%) ging over economische zaken

(ECON). 6,6% van de totale trialogen in de periode handelde over landbouw (EPRS, 2014: 9). Gemiddeld zijn 2,9 trialogen nodig om tot een compromis te komen (Brandsma, 2015: 3). Twee derde van de dossiers worden afgerond binnen één tot vier trialogen met een maximum van 49 en 54 trialogen (betreffende fondsen voor regionale ontwikkeling) (Europees Parlement, 2014; Brandsma, 2015: 11). Voor landbouwdossiers zijn gemiddeld 1,2 trialogen nodig. Algemeen genomen wordt het aantal trialogen gedetermineerd door de groep van de rapporteur en de parlementaire commissie waar het dossier zich bevindt. Enerzijds heeft een rapporteur van een kleine politieke groep meer trialogen nodig om tot een overeenkomst te komen maar anderzijds zijn er minder trialogen nodig bij commissies die pas recent zijn opgenomen in de codecisie-procedure. De vraag rijst dus of er een positieve/negatieve correlatie is tussen de groep van de rapporteur en de desbetreffende parlementaire commissie en het aantal gehouden trialogen in het biodossier. Een eerste blik leert dat het dossier hier eerder uitzondering dan regel is (cfr. infra). Vanuit de literatuur zou je enerzijds verwachten dat het biodossier meer trialogen nodig had dan normaal omwille van een rapporteur uit een kleine politieke fractie (Martin Häusling, Greens/EFA), maar anderzijds dat aantal naar beneden zou gehaald worden omwille van de recente opname (2009) van landbouwdossiers in de codecisie-procedure.

Ondanks de enorme impact die informele trialogen hebben op het besluitvormingsproces blijkt de aandacht ervoor in de wetenschappelijke literatuur eerder klein. Er is een breed gamma aan literatuur beschikbaar rond codecisie in het algemeen (zie onder andere Reh en Shackleton), maar deze beschrijft de rol van trialogen in het besluitvormingsproces eerder oppervlakkig. Het specifieke onderzoek naar trialogen, laat staan de rol die belangengroepen daarin spelen, staat nog in zijn kinderschoenen en kwam pas de afgelopen twee tot drie jaar aan bod in academische tijdschriften als *Journal of European Public Policy*. Wel sneden deze universiteit een aantal voorgangers het onderwerp – weliswaar in beperkte maten – aan (zie onder andere Nicoleta, 2011; Geirnaert, 2010). Ook in de gespecialiseerde pers werd het onderwerp pas recent belicht. Zo postte EUObserver op 4 april 2014 een sterk stuk over de geheimzinnigheid van trialogen. Ook Euractiv (15-09-2015), EDRI (20-04-2016) en Statewatch (02-01-2017) berichtten al over de non-transparantie van trialogen, dit naar aanleiding van een eigen-initiatief onderzoek van EU-ombudsman Emily O'Reilly (European Ombudsman, 2016). Daaruit blijkt dat het vaak niet geweten is waar, wanneer en hoe trialogen plaatsvinden en er eveneens geen verslagen beschikbaar zijn. Tussen de lijnen lees je dan ook dat trialogen als een *dark horse* van de Europese democratie worden gezien. Deze vaststellingen zijn cruciaal voor de toegang van lobbyisten tot de dialoog en worden verderop uitvoerig besproken en getoetst aan bovenstaande vaststellingen.

2.1. Dé trialoog?

Om de impact van lobbyisten op de trialoog rond de herziening van de biowetgeving te kunnen begrijpen en in perspectief te plaatsen is het absoluut noodzakelijk om de werking en de dynamiek van zo'n trialoog te achterhalen. Lobbyisten zullen hun strategie immers laten afhangen van machtsrelaties binnen de trialoog (cfr. infra).

Doorgaans wordt gesproken over “de trialoog” als één geheel, als één vergadering waar de Raad, de Commissie en het Europees Parlement tot een compromis trachten te komen. De realiteit is echter genuanceerder. Vanuit de literatuur kan daarbij een onderscheid gemaakt worden tussen informele bilaterale contacten, technische trialogen en politieke trialogen. Deze drie types vinden voortdurend plaats en gebeuren *at random* (Roederer-Rynning & Greenwood, 2015).

2.1.1. Informele bilaterale contacten

Vanuit de bijdrage van Roederer-Rynning en Greenwood – die zich voornamelijk baseren op interviews met personen uit diverse trialogen – is geweten dat voor de werkelijke start van een trialoog vertegenwoordigers van de Raad en het Europees Parlement informele ontmoetingen hebben. Het roterend voorzitterschap speelt daarbij een belangrijke rol: Een voorzitterschap wordt als succesvol ervaren in de EU-bubbel als er contact werd gezocht met de sleutelfiguren binnen de EP-delegatie. Deze ontmoetingen zijn sterk geritualiseerd maar tegelijk zeer divers en moeilijk te reconstrueren (Roederer-Rynning en Greenwood, 2015: 1156). Aangezien er geen tijdslimiet is in eerste lezing kan de duur van deze informele bilaterale contacten sterk variëren. De afwezigheid van een tijdslimiet speelt volgens Brandsma (2015: 4) overigens in de kaart van zowel de Raad als het Parlement: de Raad, die moeilijkheden ondervindt om amendementen in te dienen op het voorstel van de Commissie, kan het Parlement overtuigen amendementen voor te stellen die door een QMV-meerderheid ondersteund worden in de Raad. Tegelijk heeft het Parlement er alle belang bij om in eerste lezing een akkoord te vinden door de strengere stemregels in tweede (of derde) lezing.

2.1.2. Technische trialogen

De motor van de trialoog zijn de technische trialogen. Zo stellen Roederer-Rynning en Greenwood (2015: 1156) dat het meeste voorbereidend werk op dit niveau gebeurt. Het aantal deelnemers is beperkt (cfr. infra) en bestaat voornamelijk uit de technische staf van het Parlement en ambtenaren van de Commissie en de Raad.

2.1.3. De politieke dialoog

Roederer-Rynning en Greenwood (2015: 1154) stellen dat de politieke dialoog de hoogste dialoog is waar via politieke onderhandelingen getracht wordt tot een compromis te komen. De literatuur stelt dat deze politieke dialogen, die doorgaans plaatsvinden in het Parlement, meestal worden voorafgegaan door één of meerdere technische dialogen. Iedere nieuwe politieke dialoog bouwt met andere woorden voort op voorafgaande technische dialogen.

2.1.4. Samenstelling

Heel wat academici behandelen het interinstitutioneel overleg als onderdeel van de codecisie-procedure. Bijgevolg is de specifieke informatie omtrent dialogen dun gezaaid en is het roeien met de riemen die er zijn. Wat betreft de samenstelling van politieke dialogen - technische dialogen bestaan *de facto* uit een beperkte club adviseurs en ambtenaren - zijn de meningen in de academische wereld verdeeld. Vos (2015: 79) stelt dat de delegaties van de Raad en het Parlement in de informele dialoog voornamelijk bestaan uit een tiental topfiguren uit de desbetreffende instellingen. Roederer-Rynning en Greenwood (2015: 1154-1156) daarentegen stellen dat de delegaties van de instellingen ongelijk zijn in grootte. De Commissie vaardigt een achttal mensen af, gaande van de adjunct-generaal tot het afdelingshoofd en de ondersteunde staf. De delegatie van de Raad is volgens hun onderzoek de kleinste: één tot drie personen. Afhankelijk van de politieke urgentie gaat het daarbij om mensen van COREPER I of II, de ambassadeur of in uitzonderlijke gevallen de minister zelf. De delegatie van het Parlement is de grootste en kan oplopen tot 30 mensen. Wie afgevaardigd wordt is sinds 2011 beschreven in artikel 74 en 75 van het Reglement van het Europees Parlement (Europees Parlement, 2014). Het onderhandelingsteam bestaat doorgaans uit de rapporteur en de schaduwrapporteurs van elke fractie en wordt voorgezeten door de voorzitter van de bevoegde commissie. Roederer-Rynning en Greenwood (2015: 1154) voegen daar nog het ondersteunend personeel aan toe, zonder dit evenwel verder te definiëren. Hun schets stemt in grote lijnen overeen met de berichtgeving van EUobserver (04-04-2014), een – weliswaar niet wetenschappelijk - persartikel gebaseerd op interviews met figuren uit de diverse EU-instellingen. In totaal telt een dialoog dus al snel 30 tot 50 aanwezigen, een aantal dat kan oplopen tot meer dan 100 bij 'sexy' dialogen. Het loont de moeite om verderop in dit werk stil te staan bij de samenstelling van de dialoog rond de herziening van de biowetgeving en te kijken of die overeenstemt met de bevindingen in de literatuur. Het is voor lobbyisten immers cruciaal om te weten wie de pen in de hand heeft tijdens de dialogen om zo hun lobbystrategie te bepalen. Het is immers praktisch onmogelijk en onwenselijk om iedere aanwezige in de dialoog te benaderen om informatie te krijgen of te verschaffen.

2.1.5. Machtsrelaties binnen de dialoog

Een ander belangrijk element voor lobbyisten is de machtsrelatie in de dialoog. Het is immers interessant om de delegatie die de broek draagt te benaderen. In die optiek is er binnen de academische wereld tamelijk wat onduidelijkheid over wie het meeste macht heeft in een dialoog: de Raad of het Europees Parlement. Auteurs als Hix (1999: 56) plaatsen de Raad en het Parlement naast elkaar op vlak van macht in een soort bicameraal systeem. Shackleton (2000: 341) stelt dan weer dat de toename van het aantal dialogen de macht van het Parlement zal doen tanen omwille van zijn verantwoording aan de kiezer. Shackleton en Raunio (2003: 179) zijn tevens van mening dat de toename van het aantal dialogen de macht van de parlementaire commissies sterk beknopt. Algemeen genomen gaat de iets oudere literatuur uit van een voordeelsituatie voor de Raad. Zij hebben het meeste te winnen in dialogen (Roederer-Rynning en Greenwood, 2015: 1151). Ook Costa et al. (2011) zien de Raad als voordeelgenieter van de dialoog. De ervaring en onderhandelingsvaardigheden van de rapporteur kan immers niet op tegen de onzekerheid van een dialoog voor het naar de plenaire vergadering gaat (Andlovic en Lehmann, 2014: 808). Häge en Kaeding (2007: 25) zien het Parlement dan weer als winnaar van de toename van het aantal dialogen, vooral dan die in eerste lezing. In de meeste oude visies werden de belangrijkste discussies gevoerd door zogenaamde *relais actors*, verbindingspersonen bij inter- en intrainstitutionele gesprekken (Farrell & Héritier, 2004: 5). Een dialoog was in dat opzicht maar een theateraal formeel gebeuren waarbij de Raad vaak aan het langste eind trok door haar expertise en organisatie (Bunyan aangehaald in Roederer-Rynning en Greenwood, 2015: 1160). Recent werk van Roederer-Rynning en Greenwood (2015: 1160) zet zich af tegen deze dichotomie tussen Raad en Parlement en stelt dat de realiteit genuanceerder is. Een dialoog is zo'n amalgaam van verschillende lagen, geritualiseerde processen en intra- en interinstitutionele ontmoetingen dat het moeilijk is om de lijn tussen winnen en verliezen te kunnen trekken. Het Parlement en zijn leden heeft leren navigeren in een zee van informele politieke praktijken, terwijl de Raad de limieten gebonden aan het roterend voorzitterschap tracht te overstijgen door beroep te doen op sherpa adviseurs en andere trojka's.

Algemeen genomen kadert deze discussie omtrent wie de touwtjes in handen heeft binnen de vraag wie de echte macht heeft in de Europese besluitvorming, een discussie die al decennia lang op metaniveau wordt gevoerd tussen neofunctionalisten, intergouvernementalisten, nieuw-institutionalisten en sociaal-constructivisten (Thompson & Hosli, 2006: 391; Orbie, 2009). De realiteit leert dat het Europees Parlement de afgelopen decennia aan macht heeft gewonnen (Maurer, 2003: 227). Daar waar het Parlement in de jaren '90 door Tsebelis (1994: 128) nog als een zwakke instelling werd omschreven stellen hedendaagse auteurs vast dat het Parlement veel

macht heeft verworven (Larsen, 2017: 1382). Het is dan ook interessant om te kijken of dergelijke machtswijzigingen zich ook vertalen in de dialoog. Als derde deelvraag is het dan ook noodzakelijk om te gaan kijken welke machtsrelaties er spelen bij de dialoog rond de herziening van de biowetgeving en of bovenstaande bevindingen opgaan. Enkel op die manier kan de strategie van lobbyisten in een breder licht bekeken worden.

2.1.6. Four-column table document

Een laatste belangrijk element gebonden aan dialoogen zijn de zogenaamde *four column table documents*, kortweg *four column documents* genoemd. Dit is de documentatie waarop de partijen in de dialoog zich baseren om te onderhandelen. In de eerste kolom bevindt zich het initiële voorstel van de Europese Commissie, in de tweede en derde amendementen van respectievelijk het Europees Parlement en de Raad. De vierde kolom tenslotte bevat het resultaat van de interinstitutionele onderhandelingen (Roederer-Rynning en Greenwood, 2015: 1156). Eenmaal de wet aangenomen is zijn deze documenten in principe publiek toegankelijk via diverse parlementaire commissies, MEP's of via de EU's *access to documents* regel, al is dit omwille van confidentialiteit binnen de Raad niet altijd het geval. Het interne reglement van het Parlement stelt overigens dat dit document voor iedere vergadering moet verdeeld worden aan alle leden van het onderhandelingsteam (Europees Parlement, 2014: 23). Dit zorgt ervoor dat tijdens een onderhandelingsproces verschillende exemplaren van dit document worden opgesteld wat, aldus Roederer-Rynning en Greenwood, het niet makkelijk maakt om alles te traceren, iets wat voor frustratie zorgt bij lobbyisten (cfr. infra).

Het lijkt geen twijfel dat dit document een cruciaal instrument is voor lobbyisten om op de hoogte te blijven van de stand van zaken in de dialoog én om op basis ervan te kunnen lobbyen. Toch zal verderop blijken dat ook hier nuances kunnen aangebracht worden.

2.2. Belangenorganisaties en dialoogen, een goede mix?

In voorgaande werd dieper ingegaan op wat de literatuur ons leert op vlak van de werking, samenstelling en dynamieken binnen dialoogen. Vanuit het weliswaar beperkte academisch materiaal werd gepoogd een duidelijke schets naar voren te brengen van deze informele interinstitutionele onderhandelingen. Van daaruit is het nuttig om de relatie tussen dialoogen en belangengroepen te onderzoeken. Zoals Roederer-Rynning en Greenwood (2015: 1162) immers stellen is er meer systematisch onderzoek nodig naar de link tussen belangengroepen en dialoogen. Tot op heden is hier nog nauwelijks of geen onderzoek naar gedaan, iets wat deze masterproef wel tracht te doen.

2.2.1. Lobbyisten doorheen het besluitvormingsproces

Brussel is niet enkel een woelwater van Europese instellingen. Op en rond het Luxemburg- en Schumanplein krioelt het eveneens van de lobbyisten. Earnshaw en Judge (2002: 62) stelden 15 jaar geleden al dat er ruim 10 000 lobbyisten in Brussel aan het werk zijn, een aantal dat alleen maar is toegenomen. Daarbij wordt een onderscheidt gemaakt tussen individuele bedrijven en *Euro Groups*. Het lobbyen gebeurt echter niet in een vacuüm. De activiteit van belangengroepen tijdens een dialoog is maar het topje van de ijsberg en bouwt voort op eerder lobbywerk tijdens andere fasen in het besluitvormingsproces. Hierover is reeds een massa aan literatuur verschenen (zie o.a. Bouwen, 2002). Algemeen genomen worden in de literatuur een aantal momenten onderscheiden: bij de initiatieffase/publieke consultatie van de Commissie, bij de rapportfase van het Parlement, bij de Raad en finaal natuurlijk tijdens de dialoog (Panke, 2012).

2.2.1.1. Het initiatief van de Commissie

Het is algemeen bekend dat de Commissie bij het opstellen van een voorstel tot verordening of richtlijn beroep doet op de kennis van allerhande belangenorganisaties (Vos, 2015). De metafoor van het *blank sheet of paper* zoals beschreven door Hull is dan ook nagenoeg realiteit (Hull aangehaald in Mazey & Richardson, 2001). Mazey en Richardson (2001: 2) stellen dat deze vroegste fase het meeste opbrengt voor lobbyisten. Niet alleen bepalen ze op die manier de agenda, ze proberen eveneens het aantal verrassingen te minimaliseren. Het gaat niet alleen om beïnvloeden van de Commissie, maar ook om op de hoogte te blijven van mogelijke veranderingen. In die optiek blijkt de herziening van de biowetgeving (opnieuw) eerder uitzondering dan regel (cfr. infra).

2.2.1.2. Bij de Raad

Traditioneel is de Raad één van de meest belobbyde Europese instellingen. Mazey en Richardson (2001) onderscheiden drie vormen van toegang tot de Raad: 1) via de nationale officials (als lid van de Permanente Vertegenwoordiging) 2) via leden van de Raadswerkgroepen 3) via de nationale overheid zelf. Recent publiceerde *Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation* (ALTER-EU) een studie omtrent de ontmoetingen van de Permanente Vertegenwoordiging van de 28 lidstaten met lobbyisten tijdens de afgelopen 12 maanden. Amper vier lidstaten beschikten over de nodige data (Ierland, Nederland, Roemenië en Polen). Daaruit bleek dat ruim 20% van de ontmoetingen plaatsvond met lobbyisten die niet geregistreerd zijn in het EU-transparantieregister (ALTER-EU, 2016).

2.2.1.3. Bij het Europees Parlement

De afgelopen twee decennia is het besluitvormingsproces danig veranderd met een enorme toename van de macht van het Europees Parlement. Sinds het Parlement in de meeste dossiers als

medebeslisser op gelijke voet staat met de Raad hebben ook lobbyisten hun strategie moeten omgooien. De literatuur leert ons echter dat stakeholders moeiteloos hun weg naar de wandelgangen van het Europees Parlement hebben gevonden (Häge, 2011: 30). MEP's worden in steeds belangrijkere mate benaderd door lobbyisten, welke hebben moeten leren omgaan met de interne structuur en gebruiken van het Parlement (Mazey en Richardson, 2001: 23). Dat er veel contact is blijkt onder meer uit het *cash for amendments* schandaal waar The Sunday Times in 2011 mee uitpakte (The Sunday Times, 20-03-2011). Lobbyisten zorgen er vooral voor dat MEP's, en met name de rapporteurs en schaduwrapporteurs, zich bewust zijn van de inhoud van belangrijke agendapunten, al is hun invloed vaak moeilijk te achterhalen (Huber & Shackleton, 2013: 1050).

De hoogste lobbyactiviteiten binnen het Europees Parlement vinden plaats rond de periode waarin het desbetreffende dossier zich in de parlementaire commissie bevindt. Traditioneel worden drie fasen onderscheiden: 1) de fase van het *draft report* 2) de *open amendments phase* en 3) de *compromise phase* (Marshall, 2010: 558). In de eerste fase schrijft de rapporteur een rapport als antwoord op het voorstel van de Commissie. De mosterd haalt hij of zij daarbij uit eigen achtergrondinfo, informatie van belangenorganisaties of via de nationale vertegenwoordigers. Dit rapport vormt de basis van de tweede fase waarbij leden van de commissie ten principale en de commissie(s) ter advies (en andere MEP's) amendementen kunnen voorstellen. Dit vormt dan weer de basis voor de derde fase, een fase waar achterkamerdeals worden gesloten voor de finale stemming van het finale rapport in de commissie ten principale. Het mag dan ook niet verwonderen dat, gezien zijn of haar belangrijke rol in alle fases, lobbyisten zich vooral tot de rapporteur zullen richten (Vos, 2015: 144).

2.2.2. De Trialoog

Zoals hiervoor reeds vermeld is dit vandaag de dag *de facto* de laatste kans voor lobbyisten om druk uit te oefenen op het dossier voor er een interinstitutioneel akkoord is. Ondanks deze zeer belangrijke fase in het besluitvormingsproces is er – zoals eerder gezegd – weinig tot niets geweten over lobbyactiviteiten, dit zowel in de academische wereld als in de praktijk. Academics als Roederer-Rynning en Greenwood stelden reeds dat dit een piste voor verder onderzoek is. Uit mailverkeer met Corporate Europe Observatory (CEO) – de Europese lobbywaakhond – bleek eveneens dat zij te weinig weten over de activiteiten van stakeholders in trialogen. Om een duidelijk kader te schetsen was het dan ook vooral werken met onrechtstreekse informatie.

2.2.2.1. Trialogen: open of gesloten?

Allereerst stellen Roederer-Rynning en Greenwood (2015: 1161) dat lobbygroepen worden uitgesloten uit trialogen, wat vaak tot frustratie leidt. Lobbyisten weten met andere woorden weinig over wat er speelt in de discussies. Vaak is dit dan ook een belangrijke punt van kritiek op

het democratisch gehalte van dergelijke dialoog. Dialoogen zijn immers niet publiek toegankelijk en de verslagen zijn, toch zeker tot na de formele goedkeuring, niet beschikbaar (Brandsma, 2015: 5). Ook Häge en Naurin (2013: 967) stellen dat MEP's die niet betrokken zijn bij de onderhandelingen, lobbyisten en de pers geen info hebben over wat er zich achter de deuren van de dialoog afspeelt. Deze visie wordt ook eveneens gevolgd door de EU-ombudsman en de gespecialiseerde pers (cfr. supra). Aan de andere kant van het spectrum staat het onderzoek van Andlovic en Lehmann (2014). In hun casestudie omtrent de inclusie van de luchtvaartsector in het ETS stellen ze dat dialoogen geen obstakel zijn voor goed georganiseerde belangengroepen. Indien een lobbyorganisatie echter minder goed georganiseerd is en niet de juiste contacten heeft, is de toegang tot de dialoog veel beperkter. Een slechte organisatie maar toegang tot de juiste persoon kan wél leiden tot directe toegang tot informatie. Dit stemt overeen met de stelling van Gullberg (2011: 471) dat de toegang tot besluitvormers enkel geldt voor insiders. Andlovic en Lehmann maken eveneens een onderscheid tussen private en publieke belangengroepen. Deze laatste hebben het moeilijk om snel op bal te spelen en informatie te verkrijgen uit de dialoog, dit in tegenstelling tot private organisaties die vaak meteen na afloop van een dialoog op de hoogte worden gebracht via informele contacten waarna enkele uren later reeds een aantal voorstellen klaarliggen voor de volgende dialoog (Andlovic en Lehmann, 2014: 813). De geslotenheid van dialoogen wordt eveneens in vraag gesteld door het relatief oude onderzoek van David en Judge (2002: 63) die stellen dat MEP's en vertegenwoordigers van belangenorganisaties een voortdurende uitwisseling van interinstitutionele informatie hebben. Vanuit de literatuur borrelen dus een aantal hypothesen op die kunnen getoetst worden aan de herziening van de biowetgeving: 1) worden lobbyisten al dan niet uitgesloten van de dialoog en kunnen ze bijgevolg wel of niet beschikken over de nodig informatie om input te kunnen geven 2) bestaat er een wezenlijk verschil tussen private en publieke lobbygroepen wat betreft de toegang tot informatie en het belobbyen van individuen uit de dialoog en 3) is de toegang tot besluitvormers in de dialoog voorbehouden voor een select publiek insiders?

2.2.2.2. Wie te belobbyen?

Bij het belobbyen van dialoogen moet een duidelijk verschil gemaakt worden tussen de aanwezige individuen. Zo blijkt uit onderzoek van Andlovic en Lehmann (2014: 813) dat industriële lobbygroepen doorheen het hele besluitvormingsproces vooral de rapporteur trachten te beïnvloeden. De dialoog bleek in het geval van de inclusie van de luchtvaartsector in het ETS geen verschil uit te maken wat betreft de toegang tot de rapporteur. Waar kleinere, minder georganiseerde lobbygroepen zich toe richten wordt niet vermeld in hun werk. Als vierde en vijfde hypothese zouden we ons dus kunnen afvragen tot welke kanalen ondervraagde lobbyisten zich

richtten in de dialoog rond de herziening van de biowetgeving en of industriële lobbygroepen als Monsanto (binnen ESA) zich inderdaad richtten tot de rapporteur.

2.2.2.3. Een verkort tijds kader?

Een ander gegeven dat uit de literatuur opborrelt betreft de stelselmatige daling de afgelopen 20 jaar van de tijd om tot een akkoord te komen, in belangrijke mate veroorzaakt door de stijging van het aantal dialoogen in eerste lezing. Dit impliceert volgens Andlovic en Lehmann (2014: 805) dat lobbygroepen veel minder tijd hebben om hun ding te doen en ze bijgevolg ook vaak in de dialoog nog sterk proberen te beïnvloeden. Tevens trachten pleitbezorgers al voor het voorstel van de Commissie op tafel komt leden van het Parlement te bespelen. Dit zorgt er dan ook voor dat lobbyisten verantwoordelijk zijn voor 75 tot 80% van de amendementen in het finale rapport van de parlementaire commissie ten principale. Als zesde hypothese stelt zich dus de vraag of een kortere tijdsperiode de druk voor lobbyisten verhoogt en er bijgevolg nog zeer veel activiteit in de dialoog plaatsvindt.

2.2.2.4. Formele informatieverschaffing

De kanalen die hiervoor zijn beschreven betreffen voornamelijk informele ontmoetingen of contacten tussen besluitvormers en lobbyisten. Toch zijn er ook formele kanalen waarlangs een lobbyist op de hoogte kan blijven van het verloop van een dialoog. Zo is de rapporteur verplicht om na iedere dialoog verslag uit te brengen in de desbetreffende parlementaire commissie. Deze commissies moet op haar beurt op de hoogte gebracht worden van een compromis waarna een formele stemming plaatsvindt. Indien het compromis wordt goedgekeurd komt dit op de agenda van de plenaire vergadering (Europees Parlement, 2014: 23). Aangezien parlementaire commissies wel een open karakter hebben kan een lobbyist indirect op formele wijze op de hoogte blijven van de stand van zaken.

2.3. Conclusie

Ondanks het weinige onderzoek dat naar de centrale onderzoeksvraag van deze thesis is gedaan – met name hoe dialoogen werken en welke rol lobbyisten er in spelen – was het toch mogelijk om een kader te schetsen vanuit de literatuur. Vertrekkend vanuit de algemene informatie over codecisie en dialoogen werden een zestal hypothesen naar voor geschoven die handelen over de link tussen dialoogen en lobbyisten.

Onderzoeksvraag: wat is de rol/relatie van belangengroepen in de dialoog rond de herziening van de wetgeving rond biologische landbouw?

<p>Strategie lobbyisten in dialoog afhankelijk van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tijd (impact rapporteur en parlementaire commissie) - Samenstelling van de dialoog - Machtsrelaties in de dialoog <p>Dit zijn drie belangrijke elementen die het doen en laten van belangengroepen in een dialoog beïnvloeden. Op die manier komen we tot zes hypothesen omtrent de relatie en de rol van lobbyisten in dialoogen.</p>	
1	Worden lobbyisten uitgesloten? Beschikken ze m.a.w. niet over informatie omtrent ver de discussies om nadien eventueel input te geven?
2	Bestaat er een wezenlijk verschil tussen private en publieke lobbygroepen wat betreft hun toegang tot informatie uit de dialoog?
3	Behoort de informatieoverdracht uit de dialoog toe aan een select kranse lobbyisten met persoonlijke contacten?
4	Tot welke kanalen richten lobbyisten zich voor het verkrijgen en geven van informatie?
5	Richten industriële lobbygroepen zich eerder tot de rapporteur? Richten kleinschaligere belangenorganisaties zich m.a.w. eerder tot de Raad, Commissie en/of schaduwrapporteurs?
6	Zorgt de kortere tijdspanne o.w.v. de dialoog voor een toename van de lobbyactiviteit in de dialoog?

Tabel 1: schematische voorstelling van de onderzoeksvraag en hypothesen.

Om het doen en laten van lobbyisten in dialoogen te begrijpen is het dus nodig om de hele setting van een dialoog te begrijpen. Zoals reeds gesteld vinden dergelijke interinstitutionele onderhandelingen niet plaats in een vacuüm maar worden ze beïnvloed door machtsrelaties, eerdere besluitvormingsprocessen, specifieke werkinstrumenten en de samenstelling van de delegaties. Enkel wanneer al deze aspecten ten gronde worden belicht bij de herziening van de wetgeving rond de biologische landbouw kan de lobbystrategie van organisaties als IFOAM, ESA en AöL begrepen worden. In de volgende hoofdstukken zal dan ook dieper ingegaan worden op de

werking van de dialoog rond de herziening van biowetgeving, de achtergrond van het dossier en
finaal de rol van lobbygroepen in de dialoog, dit op basis van eigen onderzoek.

3. Methodologie

Een goed wetenschappelijk werk staat of valt met een goed doordacht methodologisch kader. Bij de totstandkoming van deze thesis werd dan ook rigoureus omgesprongen met de literatuur, de bronnen en de verwerking en analyse van deze bronnen.

In de eerste fase van dit onderzoek werd naar relevante literatuur gezocht die handelde over trialogen in het algemeen en de rol van belangengroepen daarin. Er werd gestart vanuit de artikels van Brandsma (2015) en Roederer-Rynning en Greenwood (2015), om van daaruit via het sneeuwbal effect op zoek te gaan naar andere relevante bijdragen. Op die manier werd een kader opgesteld waaruit verscheidene hypotheses konden worden gefilterd. Zo konden inzichten uit de literatuur op inductieve wijze getoetst worden aan mijn empirische waarnemingen in de praktijk.

Wat betreft de keuze van de waarnemingseenheden werd gebruik gemaakt van een theoretische steekproef. In de traditie van Becker werd via een sneeuwbalsteekproef gestart bij bepaalde personen die me daarna in contact brachten met nieuwe individuen (Becker aangehaald in Roose en Meuleman, 2014). Om de waarnemingseenheden zo divers mogelijk te houden om verkleuring te voorkomen werd gekozen voor verschillende vertrekpunten, in dit geval via individuen in het Europees Parlement alsook belangengroepen die nauwe relaties hebben met de Permanente Vertegenwoordiging. Toch bleek de mate van toegankelijkheid niet altijd even groot. Zo was niet elke interviewaanvraag succesvol. Onder andere de B4 unit van DG AGRI was niet bereid tot een interview. Ook bij de Belgische Permanente Vertegenwoordig kwam er geen antwoord op mijn verzoek. Toch mag gesteld worden dat het merendeel van de interviewverzoeken positief werd beantwoord. Vaak was echter de hulp van derden nodig om 'binnen' te geraken in bepaalde netwerken. Door de gevoeligheid vanwege de eindfase waarin het dossier zich bevond was het een afweging maken tussen enerzijds een iets hogere graad van non-respons, maar anderzijds een lage kans op geheugeneffecten en een zeer hoge realiteitsfactor. Deze fase van het onderzoek heeft hoe dan ook meer dan voldoende relevante informatie opgeleverd om mee aan te slag te gaan. Die informatie werd gebruikt om een antwoord te formuleren op de hypotheses, maar ook om aan *process tracing* te doen. Op die manier werd het hele dossier van start tot finish gereconstrueerd.

De interviews zelf hadden stevast een zeer open karakter en vond plaats in zowel een formele setting (bureau of vergaderruimte) als informele setting (cafés rond het Luxemburgplein, dit omwille van een nadrukkelijke keuze van de geïnterviewde). De vraagstelling werd gebaseerd op het werk van Kvale (Kvale aangehaald in Roose en Meuleman, 2014; 326). Er werd gestart met openings- en inleidingsvragen waarin gepeild werd naar de achtergrond van de geïnterviewde. Daarna volgden sleutelvragen die peilden naar informatie omtrent de onderzoeksvragen. Een vraag

die stevast werd gesteld was via welke kanalen de geïnterviewde informatie over de dialoog verkreeg en op welke manier hij of zij input kon geven. Tenslotte volgden steeds een aantal besluitende vragen waarbij onder andere gevraagd werd naar hoe de persoon in kwestie de afloop van het dossier zag.

Tot slot werd voor de verwerking en de analyse van het kwalitatief materiaal gebruik gemaakt van de *grounded theory*-benadering van Glaser en Strauss (Glaser en Strauss aangehaald in Roose en Meuleman, 2014; 335). Met de hulp van NVivo werden relevante subjecten gecategoriseerd, dit via open, axiaal en selectief coderen (Mortelmans, 2017). *In casu* betekende dat het toekennen van labels als 'algemene informatie over trialogen' en 'de rol van persoonlijke contacten' aan stukken tekst om die in een later stadium aan elkaar te linken om op die manier een antwoord te formuleren op de verschillende onderzoeksvragen. Dit stelde me in staat rigoureuus om te gaan met het bronnenmateriaal en de inhoudsanalyse ervan. Deze methode zorgde eveneens voor tijdswinst en maakte het geheel een pak overzichtelijker.

3.1. De reconstructie van het dossier

Om de activiteiten van lobbyisten in dit dossier te begrijpen was het eveneens nodig om een duidelijk zicht op het dossier te hebben. Er speelden immers tal van zaken mee in deze herziening (cfr. infra). Om een reconstructie van het dossier te maken werd daarbij gebruik gemaakt van formele en informele bronnen.

3.1.1. Formele bronnen

Wat betreft de formele bronnen werd voor deze thesis voornamelijk gebruik gemaakt van bronnen uit de EU-instellingen. In een eerste fase werd via de website van de Europese Commissie de beleidsontwikkeling opgevolgd. Deze website bevat onder meer het initiële voorstel van de Commissie, verschillende *state of plays*, de gebruikelijke *impact assessment* en tot slot de resultaten van de publieke bevragen – interessant om de algemene opinie van belangengroepen te weten te komen.

In een tweede fase werd gezocht naar officiële documenten van de Raad en het Parlement. Daarbij bleek het draaiboek – aangereikt door prof. Vos – zeer nuttig. Vanuit Prelex kon het traject van het dossier gereconstrueerd worden, al bleek de website van het Parlement in dit geval gebruiksvriendelijker. Via de website van de Raad werden een aantal persberichten omtrent het dossier geraadpleegd. Zeer belangrijk was de raadpleegbaarheid van de documenten van het Special Committee on Agriculture (SCA), de voorbereidende instantie van de raad, omtrent dit dossier. Per vergadering werd gekeken of er relevante documenten beschikbaar waren. Een aantal

daarvan waren publiek toegankelijk, een aantal werden opgevraagd via *access to documents*. Op die manier kwam de positie van de Raad duidelijk naar voor.

De website van het Parlement werd echter het meest gebruikt. De *procedure file* geeft duidelijk het traject weer van de documenten in alle EU-instelling, wie de sleutelspelers zijn en wat de sleutelmomenten waren. Via de *documentation gateway* zijn daarenboven ook tal van documenten van nationale instanties raadpleegbaar. Daarnaast werden via de parlementaire commissie landbouw en plattelandsontwikkeling ook alle agenda's tot maart 2014 – het moment dat het voorstel door de Commissie werd gelanceerd – geraadpleegd. Op die manier kon een reconstructie van het dossier in de desbetreffende commissie gemaakt worden. Daarenboven kon ik vergadering van 20 maart in het Parlement, waar rapporteur Häusling informatie uit de dialoog meedeelde aan zijn collega's uit de commissie landbouw en plattelandsontwikkeling, live bijwonen. Een aantal andere vergaderingen waar het onderwerp aan bod kwam werden eveneens via de livestream van het Parlement onder de loep genomen.

Tot slot werden nog een aantal andere formele bronnen geraadpleegd. De belangrijkste daarbij, naast natuurlijk de informatie uit de interviews, was de frequente berichtgeving door Politico over het dossier. Het afgelopen half jaar werd nagenoeg wekelijks bericht over de biolandbouw, zeker in de periode vlak voor en na een dialoog. Hun berichtgeving was zonder meer nuttig om op de hoogte te blijven van de laatste ontwikkelingen.

3.1.2. Informele bronnen

Informele bronnen waren een welgekomen aanvulling op de formele bronnen. Deze laatste maakte het wel mogelijk om een tijdslijn te creëren, maar bleef vaak vaag over de details. Door tijdens het onderzoek (en mijn stage) te netwerken met *insiders* en lobbyisten (en vaak de nodige hulp van hen te krijgen), kon ik het dossier van relatief dichtbij volgen. Zonder deze persoonlijke contacten zou dit onderzoek wellicht onmogelijk zijn geweest. Het betrof daarbij mensen uit het Parlement, lobbyisten die zeer dicht bij de besluitvormers stonden en iemand die me informatie omtrent het Duitse standpunt kon verschaffen.

3.2. Beantwoording van de onderzoeksvragen

Tot slot is het vanuit wetenschappelijk oogpunt nuttig om de gebruikte bronnen te koppelen aan de eerder beschreven hypotheses. Voor de eerste drie cruciale elementen die het doen en laten van lobbyisten in dialogen determineren – de tijdspanne, de samenstelling en de machtsrelaties – werd voornamelijk gebruikt gemaakt van formele bronnen (cfr. supra). Voor de interpretatie van de machtsrelaties en de samenstelling werd dit aangevuld met informatie uit interviews 1,2,3,6 en 7. De beantwoording van de zes hypotheses werd opgenomen in tabel 2 (cfr. infra).

1	Worden lobbyisten uitgesloten? Beschikken ze m.a.w. niet over informatie omtrent ver de discussies om nadien eventueel input te geven?	Alle interviews
2	Bestaat er een wezenlijk verschil tussen private en publieke lobbygroepen wat betreft hun toegang tot informatie uit de dialoog?	Interviews 8 t.e.m. 12
3	Behoort de informatieoverdracht uit de dialoog toe aan een selecte groep lobbyisten met persoonlijke contacten?	Interviews 1,2,7-11
4	Tot welke kanalen richten lobbyisten zich voor het verkrijgen en geven van informatie?	Interviews 6 t.e.m. 13
5	Richten industriële lobbygroepen zich eerder tot de rapporteur? Richten kleinschaligere belangenorganisaties zich m.a.w. eerder tot de Raad, Commissie en/of schaduwrapporteurs?	Interviews 8 t.e.m. 12
6	Zorgt de kortere tijdsperiode o.w.v. de dialoog voor een toename van de lobbyactiviteit in de dialoog?	Interviews 8 t.e.m. 12

Tabel 2: gebruikte interviews voor het beantwoorden van de hypotheses.

4. De herziening van de wetgeving rond de biologische landbouw: van voorstel tot dialoog.

In dit vierde deel zal dieper ingegaan worden op het dossier zelf. In een eerste deel zal daarbij kort stilgestaan worden bij het wetgevend proces tot voor de aanvang van de eerste dialoog. Vervolgens zullen een aantal van de belangrijkste discussiepunten worden uiteengezet. Tot slot zal het hele dialoogproces van start tot finish uit de doeken gedaan worden waarbij de klemtoon eveneens komt te liggen op de samenstelling van en de machtsrelaties binnen de dialoog.

4.1. Achtergrond van het dossier

In het hoofdstuk methodologie werd reeds vermeld dat het dossier brandend actueel is. Het afgelopen half jaar verschenen dan ook op regelmatige basis berichten in de gespecialiseerde EU-pers. De echte start van de herziening werd echter al veel vroeger gegeven, in maart 2014.

4.1.1. De start: het voorstel van de Commissie

In het licht van de MacSharry hervorming werd in 1991 de biologische landbouw opgenomen in het EU-beleid via de Raadsverordening 2092/91, welke tot 2007 van kracht was (Offerman et al., 2009: 273). Sindsdien is een nieuwe Raadsverordening 834/2007 van kracht. Op 24 maart 2014, dus nog onder Barroso II, kwam de Commissie (DG AGRI) met een voorstel tot een nieuwe verordening, ditmaal via de medebeslissingsprocedure. De voornaamste drijfveren voor het lanceren van een nieuw voorstel waren voornamelijk de administratieve rompslomp, de importfraude, onregelmatigheden binnen de interne markt en de kloof tussen productie en consument, dit alles binnen de bredere REFIT-operatie van de Commissie. De consumptie van biologische producten binnen de EU is het afgelopen decennia immers verviervoudigd, terwijl de productie maar verdubbeld is. Dit leidt ertoe dat de biosector heel sterk afhankelijk is van import uit derde landen. Net bij die import treden regelmatig onregelmatigheden op waardoor bioproducten soms niet zo 'bio' zijn als ze beweren. Dit wou de Commissie met het voorstel aan banden leggen om zo het consumentenvertrouwen te bewaren (Europese Commissie, 2014). Voor de Commissie met het voorstel - voornamelijk opgesteld door één of meerdere ambtenaren binnen de B4 unit van DG AGRI - op de proppen kwam, ging echter een lange periode van informatie-uitwisseling vooraf.

4.1.1.1. De consultatie

Toen het *European Court of Auditors* op 26 juni 2012 met een rapport kwam waaruit bleek dat iets schortte aan de controles in een aantal lidstaten, was de interesse van de Commissie gewekt. Om tot het voorstel te komen ondernam de Commissie vier stappen: *hearings*, publieke consultaties, ontmoetingen met stakeholders en het opstellen van een *impact assessment*.

Allereerst werden door de Commissie tussen september en november 2012 *hearings* georganiseerd voor 72 onafhankelijke experts (Europese Commissie, 2016). Eén van de geïnterviewde individuen schreef mee aan twee van dergelijke presentaties (interview 8). Als tweede werd in 2013 een *public hearing* georganiseerd waar meer dan 45 000 reacties op kwamen, voornamelijk van consumenten (Europese Commissie, 2014). De Commissie gebruikte achteraf in belangrijke mate deze consultatie voor het opstellen van het voorstel. Als derde werden bij het opstellen van het voorstel zoals gebruikelijk stakeholders betrokken, dit via de *Civil Dialogue Group on Organic Farming*, de voormalige *Advisory Group*, grootschalige ontmoetingen en bilaterale contacten. Deze laatste twee zijn vooral onder te brengen onder informele ontmoetingen, maar daarover verderop meer. Een meer formele manier, naast de *public hearing*, is via de *Civil Dialogue Group on Organic Farming*. Hierin zetel 53 leden afkomstig uit 24 belangenorganisaties (Europese Commissie, 2017). De Commissie omschrijft deze groep die tweemaal per jaar samenkomt als een forum waar informatie tussen de Commissie en de betrokken stakeholders wordt uitgewisseld (Europese Commissie, 2014). De geïnterviewde stakeholders bevestigden formeel hun betrokkenheid bij de herziening van de wetgeving via dit forum maar zagen hun wensen, zoals verderop zal blijken, niet vertaald in het voorstel van de Commissie (interview 8,9 en 10). Sommige leden omschrijven het als een show waar de schijn hoog gehouden wordt. Aan de ene kant toont de Commissie wel interesse, maar aan de andere kant zitten er elementen in het voorstel waar niemand van de 53 leden om gevraagd heeft (interview 8). In interne EU-kringen wordt dit verklaard door de eigen visie die Commissie heeft gekregen op het bioverhaal naargelang de biosector in Europa groter werd. Deze visie strookt niet altijd met die van de stakeholders (interview 7).

Tot slot werd voorafgaand aan het voorstel zoals gebruikelijk een *impact assessment* opgesteld waarin een aantal beleidsopties werden geschetst. Grosso modo werden drie opties naar voor geschoven: een status quo (1), minder strikte maar wel marktgedreven regels (2) en een optie die teruggrijpt naar de principes van biologische landbouw (3). De Commissie stelde dat de twee voornaamste belangenorganisaties, IFOAM (de EU-koepel van bio-organisaties) en COPA-COGECA (de EU-koepel voor landbouworganisaties) - eerst gewonnen waren voor optie 1. Nadien zou hun

voorkeur omgeslagen zijn naar optie 3. (Europese Commissie, 2014). Verderop in dit onderzoek zal blijken dat de realiteit genuanceerder is.

4.1.2. Het rapport van het Europees Parlement

Nadat de Commissie op 24 maart haar voorstel in de pijplijn stak, waren de Raad en het Parlement aan zet. Op 2 april werd het dossier doorverwezen naar de commissie landbouw en plattelandsontwikkeling (AGRI). Het dossier liep echter een eerste vertraging op door de verkiezingen van mei 2014, waardoor het tot na de zomerreces duurde vooraleer op 3 september de rapporteur in AGRI werd aangesteld (Europees Parlement, 2017). Via het gebruikelijke systeem D'Hondt haalde Martin Häusling (Greens/EFA) het rapporteurschap binnen ten nadele van Eric Andrieu (S&D) (Centre for Public Scrutiny, 2006). Onmiddellijk nadien werden 7 schaduwrapporteurs aangesteld (Europese Commissie, 2016). Op 5 september werd vervolgens Sirpa Pietikäinen (EVP) aangesteld als rapporteur voor ENVI, de commissie ter advies. De rapporteur koos, ondanks aandringen van belangenorganisaties, om de tekst niet in zijn geheel te verwerpen maar het voorstel te amenderen om de controlemechanismen in de EU te verbeteren (interview 7). Het duurde uiteindelijk – nadat op 16 maart 2015 al een debat plaatsvond in AGRI - tot 7 mei 2015 vooraleer Häusling zijn ontwerprapport klaar had. Dit rapport alleen al bevatte 353 amendementen op het oorspronkelijk voorstel. Na een *open amendments phase* van ruim een maand was een rapport klaar dat bestond uit 1322 amendementen (Europese Commissie, 2016). Bij de finale aanname van het rapport op 13 oktober 2015 werd dit aantal teruggebracht tot 402. De uitslag van de stemming was als volgt: 33 voor, 4 tegen en 7 onthoudingen. Eerder al had ENVI op 6 mei 2015 haar rapport ter advies goedgekeurd. Tegelijkertijd met de finale stemming in AGRI op 13 oktober werd een motie gestemd die rapporteur Häusling de toestemming gaf om de interinstitutionele onderhandelingen met de Raad en de Commissie op te starten, dit nadat het dossier op 5 november eerst nog in de plenaire zitting werd behandeld (Europese Commissie, 2016). Tijdens die Straatsburgweek vonden verschillende informele technische ontmoetingen tussen de drie instellingen plaats. Finaal startte de EP-delegatie op 17 november 2015 de eerste officiële gesprekken op met de Raad en de Commissie, de start van een lange reeks dialogen.

4.1.3. Positie van de Raad

Op hetzelfde moment dat het dossier door de wetgevingscarrousel van het Parlement ging, trachtte de Raad eveneens tot een gemeenschappelijke positie te komen, de zogenaamde *Council general approach*. De start werd gegeven toen de Commissie op 24 maart 2014 haar tekst kwam voorstellen bij de 3307^{de} bijeenkomst van de Raad (Raad van de Europese Unie, 2014). Onder Grieks (2014/1) en Italiaans (2014/2) voorzitterschap vonden verschillende discussies plaats over de tekst. Die discussies vonden plaats binnen het *Special Committee for Agriculture* en de Raad in de samenstelling van landbouwministers (Europese Commissie, 2016). Onder Italiaans voorzitterschap werd een akkoord gesloten omtrent de politieke richtlijnen van een eerste deel van de tekst. Onder Lets voorzitterschap (2015/1) werden deze werkzaamheden verder gezet (Europese Commissie, 2015). Finaal bereikte de Raad een *general approach* op 16 juni 2015, 4 maand voor de stemming van het rapport in het Parlement (Europese Commissie, 2015). Het voorzitterschap kreeg daarbij het mandaat om de interinstitutionele onderhandelingen op te starten op basis van de *general approach*. Het Luxemburgs voorzitterschap (2015/2) startte in november 2015 de eerste dialoog op. Nederland, Slowakije, Malta en Estland zouden volgen.

4.1.4. Belangrijke discussiepunten en opinie stakeholders

Vooraleer er dieper ingegaan wordt op de dialoog zelf is het noodzakelijk om het dossier onder de loep te nemen, zonder weliswaar teveel in de technische details te treden. Allereerst is het een vrij uitzonderlijk dossier. Zoals een lobbyist stelt zitten er vandaag immers nog nauwelijks dossiers van dergelijke omvang in de pijplijn (interview 10). Bijgevolg beslaat het hele voorstel, inclusief de annex, ruim 500 pagina's aan complexe technocratische taal. Die complexiteit volgt uit het gegeven dat voor ieder onderdeel van de biologische landbouw het verschil met de conventionele landbouw moet worden beschreven (interview 7). Hieronder volgen een aantal sleutelthema's uit het dossier, onderwerpen die er mede voor zorgden dat de hele dialoogbesprekingen bijna twee jaar in beslag namen. Deze thema's waren eveneens cruciaal lobby materiaal voor de stakeholders in de Europese wijk.

4.1.4.1. Substraatteelt

Een eerste belangrijk issue dat tijdens het hele onderhandelingsproces opspeelde was de vraag of substraatteelt in de EU als bio kan gezien worden. Het gaat met andere woorden om de vraag of gewassen ook biologisch geteeld kunnen worden in potgrond in serres. Wat dat betreft zijn de instellingen en de belangengroepen het unaniem eens: een biologisch gewas moet voeten hebben in de aarde, in de volle grond. Hippe vormen van landbouw zoals verticale stadslandbouw is vanuit dat perspectief dan ook niet biologisch. De strijd in de dialoog ging echter om de vraag of er uitzonderingsmaatregelen mogelijk zijn voor Noord-Europa. Het klimaat laat er immers niet toe om

buiten in de volle grond aan biologische landbouw te doen. Uit interne documenten van het Parlement blijkt dat tenminste tot december 2016 twee voorstellen de ronde deden in de dialoog: een uitzondering op basis van de breedtegraad of een uitzondering op basis van de gemiddelde jaarlijkse temperatuur. Uit de samenkomst van de commissie landbouw en plattelandsontwikkeling van 15 mei 2017 blijkt dat met name de eerste uitzondering de meeste steun kreeg. Daarbij doken opnieuw twee mogelijkheden op: ofwel voorziet de nieuwe verordening weinig uitzonderingen voor een groot gebied, ofwel veel uitzonderingen voor het gebied boven 62° NB. Het klimaat in Denemarken en Zuid-Zweden is immers anders dan in het Poolgebied. Na heftig lobbywerk van vijf lidstaten (Zweden, Denemarken, Finland en twee Baltische staten) werd in de 18^{de} en laatste dialoog een compromis gevonden (Europees Parlement, 2017). In die nieuwe verordening zal een uitzondering toegestaan worden voor Zweedse, Finse en Deense bedrijven die op de dag van het akkoord (28 juni 2017) als bio gecertificeerd zijn. De praktijk van substraatteelt moet in de komende 10 jaar wel uit gefaseerd worden. De Commissie zal vijf jaar na de inwerkingtreding van de verordening, in 2025 dus, een rapport uitbrengen en eventueel nieuwe uitzonderingen toestaan. Zo kan substraatteelt in serres ook in de toekomst Scandinavië van het nodige biologisch voedsel voorzien.

4.1.4.2. *Biologische zaden*

Een ander sterk gepolitiseerd onderwerp in het hele bioverhaal is de kwestie rond biologische zaden. Dit op het eerste zicht niet echt sexy onderwerp staat sinds dag één bovenaan de politieke agenda van de dialoog en dat bleef zo tot het einde.

Om in de EU zaad op de markt te brengen moet dit geregistreerd zijn in de Europese Zaadcatalogus en voldoen aan de DUS-criteria: *distinctiveness, uniformity and stability*. In de industriële landbouw moet ieder zaadje met andere woorden dezelfde vrucht voortbrengen, iets wat in normale omstandigheden natuurlijk niet het geval is. In de biologische landbouw pleit men dan ook voor meer heterogeniteit en de herintroductie van oude variëteiten die resistenter zijn tegen allerlei ziekten (interview 1). Het wetgevend kader, met name de horizontale zaadverordening, voorziet hier echter niet in. De wetgeving voorziet wel een uitzondering voor *conservation varieties* waar de regels minder strikt zijn. Toch brengen NGO's als Arche Noah of Kokopelli maar een fractie van hun variëteiten op de markt omdat de registratie immens duur is (interview 11). Vanuit de sector kwam dan ook de vraag om een uitzondering voor biologische zaden te voorzien, ofwel via een

aanpassing van de huidige zaadverordening ofwel via de introductie ervan in de nieuwe bioverordening (interview 13). De Commissie, met name DG SANTE, verkoos het laatste.¹

De hele discussie draaide uiteindelijk maar om twee artikels in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. Die Commissie wilde vanaf 2021 bioboeren verplichten om enkel nog biologische zaden te gebruiken, iets wat in de praktijk onmogelijk is. Vandaag worden immers nog vaak conventionele zaden gebruikt in de biologische landbouw. Omdat de vermarkting van biologisch zaad slechts zeer traag verloopt zou de deadline van 2021 veel te vroeg vallen. Het aanbod aan biologische zaden zou nooit aan de vraag van de biosector kunnen voldoen. Daarom werd in de dialoog gezocht naar alternatieven. Vlak voor de eerste dialoog van 17 november 2015 vroeg rapporteur Häusling de Commissie en de Raad om eerst te kijken wat er vandaag op de markt is voor er effectief een deadline wordt opgelegd. Na heel wat getouwtrek werd uiteindelijk in de laatste dialoog van 28 juni 2017 een compromis gevonden, zo blijkt uit interne documenten. Dat compromis bestaat uit het definiëren van heterogeen biologisch zaad, de toelating voor het vermarkten van biologische zaden zonder deze te moeten registreren of autoriseren, de doelstelling om biologische variëteiten op te nemen in de horizontale zaadwetgeving en het uitstellen van de deadline tot 2035. Daarenboven werd besloten om een databank op te richten waar fokkers hun variëteit kunnen vermarkten. Deze databank valt onder de supervisie van de desbetreffende lidstaat.

Ondanks dit technische onderwerp bleek het zaadissue een zeer sterk belobbyd onderwerp. Met name de *European Seed Association* (ESA), waar multinationals als Monsanto deel van uitmaken, was erg actief. Zonder te veel in detail te willen gaan – dit issue wordt verderop nog besproken – probeerde ESA zich te verzekeren van de productie van gestandaardiseerde biozaden, zoals blijkt uit de communicatie in de landbouwcommissie. Het gaat daarbij om conventionele zaden maar dan zonder pesticidecoating (interview 1). Een aparte zaadwetgeving voor biozaden zou immers aan de fundamenteën van de horizontale zaadverordening en de DUS-criteria raken.

4.1.4.3. ESA en Commissie versus het Parlement

Om de hele zaadkwestie en het lobbywerk in de dialoog te begrijpen is het nodig om even stil te staan bij een gebeurtenis uit 2013. In dat jaar kwam de Commissie (DG SANTE) na jaren van voorbereiding met een voorstel voor de drastische herziening van de horizontale zaadverordening. Dat voorstel was zeer nadelig voor de biosector omwille van de exclusie van de heterogeniteit. Uit interne informatie van zeer dicht bij de bron blijkt dat DG SANTE vooral de kaart trok van ESA en

¹ note: het landbouwaspect van de verordening is in handen van DG AGRI, de zaadkwestie in handen van DG SANTE.

dat sommige artikels praktisch overeenkwamen met de voorstellen vanuit ESA (interview 5 en 7). Daarenboven werd Sergio Paolo Francesco Silvestris (EVP), lid van de partij van Berlusconi, aangesteld als rapporteur. Hij deed aanvankelijk zijn werk als rapporteur goed maar beging een fout door als host geafficheerd te staan op een lobbydiner van ESA. Toen deze geur van belangenvermenging bekend raakte in de Brusselse bubbel werd het hem erg warm onder de voeten. Het mag dan ook niet verbazen dat de baas van ESA, Garlich Von Essen, op de avond van het event meldde dat Silvestris zijn vliegtuig had gemist. Nadat rapporteur Silvestris in Italië eveneens onder vuur kwam te liggen besloot hij het rapporteurschap naast zich neer te leggen. Finaal werd het voorstel van de Commissie door een grote meerderheid in het Parlement afgeschoten, een uppercut waar men bij de Commissie tot op vandaag niet goed van is (interview 5). Het mag dan ook geen wonder heten dat dit in de dialoog rond de biowetgeving nog steeds meespeelt (interview 7). Ook vanuit ESA speelde dit event mee en probeerde men tot de laatste dialoog de homogene zaadproductie te handhaven, maar hierover meer in hoofdstuk 5.

4.1.4.4. Pesticide-threshold.

Een derde en meest controversieel issue in de dialoog was de discussie rond pesticiden. Ook al gaat biologische landbouw *de facto* uit van geen kunstmest- en pesticidegebruik, er bestaat altijd een mogelijkheid op contaminatie. Zo kan een product met opzet besmet zijn door de teler als gevolg van fraude. In de meeste gevallen gaat het echter om toevallige contaminatie veroorzaakt tijdens het productieproces, het transporteren of het verwerken. Zo is het best mogelijk dat slecht gereinigde machines in gemengde verwerkende bedrijven zorgen voor pesticideresiduen in het product (interview 8). Daarnaast is er het probleem van drift. Het is mogelijk dat op een winderige dag een conventionele landbouwer een pesticide gebruikt die overwaait naar een naburig bioperceel (interview 12). De vraag is dan wat er moet gebeuren met dit bioproduct, wie de schade moet betalen en of er een bepaalde drempel moet zijn waarboven bioproducten niet meer als bio mogen verkocht worden. De huidige wetgeving uit 2007 geeft daar geen antwoord op en binnen de interne markt hanteren lidstaten verschillende criteria. Het mag dan ook niet verwonderen dat de Raad, de Commissie, het Parlement én de belangenorganisaties gedurende de afgelopen 2 jaar verschillende visies hadden hierop. Binnen de Raad heerste verdeeldheid onder lidstaten die voorstander waren van een drempel (waaronder Italië en België) en lidstaten die geen voorstander waren van een drempel omdat toevallige vervuiling altijd mogelijk is en de bioboer daar niet voor aansprakelijk moet gesteld worden. De Commissie zelf wou kost wat kost een pesticidedrempel introduceren. Daarenboven woedde de discussie over wat die drempel moest zijn. Algemeen gesproken waren de Raad en het Parlement het eens dat de grenswaarden van het Commissievoorstel niet goed waren (Europees Parlement, 2017). Dat Parlement wees in de

trialoog hard op het Europees voorzorgsbeginsel en op het gegeven dat de ‘vervuiler’ de schade moet betalen.

Het finale compromis lijkt hard op een *agreement to disagree*. Interne bronnen melden dat een politiek akkoord anders onmogelijk was. Er werden wel belangrijke stappen gezet omtrent de definiëring van wat een vervuild product is, wat belangrijk is voor operatoren en nationale controleorganen. De voorzorgsmaatregelen zoals voorgesteld door het Parlement werden niet ondersteund door de Raad en de Commissie, alsook de compensatiemaatregelen zoals oorspronkelijk door de Commissie voorgesteld. Het grootste deel van de deal beslaat het akkoord om te wachten op een rapport van de Commissie vooraleer er wetgevende maatregelen getroffen zullen worden. Dit rapport moet vier jaar na de invoering van de verordening verschijnen en omhelst twee elementen. Als eerste moet de Commissie achterhalen wat exact de redenen voor contaminatie zijn. Daarbij moet ze de resultaten van bestaande studies uit een aantal lidstaten (waaronder België) samenleggen met nieuw uit te voeren studies. In een tweede luik moet de Commissie met concrete wetgevende voorstellen komen om de controle- en analysemethoden binnen de EU te harmoniseren, dit allemaal binnen het gebruikelijke kader van de eenmaking van de interne markt. Het rapport moet dus dienen als houvast voor toekomstige wetgeving na (vermoedelijk) 2024.

Uit het onderzoek bleek dat dit een uiterst gevoelig punt was bij zowel beleidsmakers als belangenorganisaties. Het mag dan ook niet verwonderen dat bijna iedere geïnterviewde stakeholder tot en met de laatste trialoog sterk heeft gelobbyd bij nationale instanties en vertegenwoordigers van het Parlement, maar hierover meer in het volgende hoofdstuk.

4.1.4.5. *Andere thema's*

Naast de eerder benoemde onderwerpen omhelst het dossier nog tal van andere zaken. Zo was er discussie in de trialoog omtrent biologische babyvoeding. Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie bevatte dermate strenge regels dat het produceren van bio babyvoeding nagenoeg onmogelijk zou worden (Europees Parlement, 2017). Ook waren er hevige discussies omtrent gemengde bio en gangbare bedrijven. De Commissie wilde dit immers aan banden leggen, wat op hevig verzet stootte bij de belangenorganisaties (interview 8 en 13). Ook wat betreft controles – zowel binnen de EU als voor import uit derde landen - was er tot op het laatste ogenblik geen consensus en duurde het tot trialoog 18 tot men tot een compromis kwam. Dat compromis bestond uit het voorwendsel dat een biolandbouwer jaarlijks gecontroleerd moet blijven worden, maar dat de fysieke controle op het bedrijf zelf niet verplicht is. Dat is in de huidige verordening uit 2007 wel het geval (interview 8). Tot slot werd de scope aan bioproducten uitgebreid, werd de groepscertificatie ingevoerd en was er een akkoord wat betreft extra productieregels.

Voorgaande leert ons dat de nieuwe bioverordening een heel breed gamma aan aspecten dekt, gaande van de productie van biologische zaden tot het produceren van babyvoeding. Dit zorgde er tijdens het hele wetgevingsproces voor dat heel wat stakeholders mee in het bad werden getrokken. Vaak verschilde hun mening en visie echter met die van de besluitvormers in de dialoog.

4.1.4.6. De opinie van de stakeholders

Uit de diepte-interviews met vertegenwoordigers van belangenorganisaties bleek dat twee gemeenschappen steeds terugkwamen: de negatieve houding tegenover de voorstellen die circuleerden en de roep om duidelijkheid en uniformiteit. Een aantal organisaties lobbyden over het ganse dossier, een aantal gingen echt focussen op één of meer van de vernoemde punten.

Toen in februari 2014 op de Biofach beurs in Duitsland een deel van de tekst uit de bubbel van de Commissie ontglipte, was het reeds alle hens aan dek bij COPA-COGECA Duitsland (interview 10). Ook vanuit de *European Organic Certifiers Council* (EOCC) klonk het dat het voorstel te revolutionair was (interview 8). Hetzelfde geluid weerklonk bij IFOAM die poogden de rapporteur ervan te overtuigen het voorstel in zijn geheel te verwerpen (interview 7 en 13). Nochtans stelde de Commissie in haar *impact assessment* dat de posities van IFOAM en COPA-COGECA – twee zeer belangrijke spelers - een omwenteling gemaakt hadden van optie één (status quo) naar optie drie (de harde biolijn) (Europese Commissie, 2014). Uit de interviews blijkt nochtans dat er vanaf de lancering– en zelfs ervoor – al een sterke aversie bestond vanuit de stakeholders tegenover het voorstel (interview 13 en 14). COPA-COGECA stelde zelf dat het voorstel meteen de vuilbak in mocht (interview 10). Andere belangenorganisaties zoals Eurocommerce prefereerden optie twee maar bleven eveneens op hun honger zitten (Europees Parlement, 2014). De Commissie koos immers eerder voor optie drie (interview 10).

Desondanks werd door de besluitvormers om de eerder genoemde redenen toch gekozen om verder te gaan en het voorstel te amenderen. Het was voor de stakeholders dus een kwestie van lobbyen om het voorstel in hun richting om te buigen, maar hierover meer in het volgende punt. Organisaties als IFOAM, COPA-COGECA en voor Vlaanderen Boerenbond en Bioforum deden voornamelijk lobbywerk omtrent gans het dossier. Anderen focusten op één of meer topics. Zo pleitte de Duitse organisatie AöL voor een verbetering van het controlesysteem en de wetgeving rond pesticideresiduën (interview 9). Een lid van de EOCC probeerde dan andere lidstaten begin dit jaar dan weer te overtuigen van het nut van een pesticidedrempel. Daarnaast werd vanuit deze hoek getracht de versoepeling van de jaarlijkse controles tegen te gaan, wat dus niet gelukt is. Indien een bioboer immers maar om de twee tot drie jaar wordt gecontroleerd is de eventuele fraude uit het eerste jaar niet corrigeerbaar en zijn de producten op de markt gekomen (interview

8). Arche Noah tenslotte trachtte vooral de zadenmarkt te liberaliseren om zo goedkoper en makkelijker biozaden op de EU-markt te kunnen brengen (interview 7 en 11).

Een andere gedeelde frustratie was de roep om duidelijkheid en uniformiteit. Doordat er binnen de interne markt verschillen zijn omtrent de pesticidedrempel en de controles, treedt er concurrentievervalsing op (interview 13). Zo was er recent binnen de werkgroep bio van de Vlaamse Overheid discussie over de witloofteelt. De Nederlandse controleorganisatie Skal interpreteert de EU-regels anders dan de Vlaamse autoriteiten waardoor de productiekost lager ligt bij onze noorderburen. Binnen een interne markt met vrijheid van goederen is het evident dat dit leidt tot concurrentievervalsing (interview 10 en 12). Belangenorganisaties pleitten dan ook voor duidelijke, heldere regels die door iedereen over de hele EU op dezelfde manier geïnterpreteerd kunnen worden, een zogenaamd *level playing field*. Iedereen was unaniem dat dit niet *per se* in een nieuwe verordening hoefde, maar de aanpassingen aan de eerder genoemde topics ook konden worden opgenomen in de huidige verordening uit 2007. Men werkte met andere woorden liever verder vanuit de solide basis uit 2007 dan iets volledig nieuws te creëren. Om die wil te bekrachtigen werden zowel de Raad, het Parlement als de Commissie benaderd, en dit vanaf dag één van het besluitvormingsproces.

4.1.5. Lobbyen voor de dialoog

Het lobbywerk tijdens een dialoog gebeurt niet vanuit het niets. Het komt op het einde van een lange periode van informele ontmoetingen, briefuitwisselingen en onderhandelingen. Vaak gaat het om de kantjes afvijlen van bepaalde issues die al veel langer in de pijplijn zitten. Het loont dan ook zeker de moeite om kort stil te staan bij de andere periodes in het besluitvormingsproces. De sleutelspelers – zowel aan de kant van de besluitvormers als aan de kant van de stakeholders – zijn immers dezelfde. Op die manier kunnen de relaties op het moment van de dialoog beter en vanuit een breder spectrum bekeken worden.

4.1.5.1. Vroege lobbyactiviteit

In deel 4.1.1.1. werd reeds de werking van de *Civil Dialogue on Organic Farming* als formeel lobbyforum uitgelegd. De geïnterviewde stakeholders zijn het echter unaniem eens dat deze samenkomst weinig tot geen impact heeft op de handelingen van de Commissie. Een goed lobbyist probeert dan ook zijn of haar stem via andere informele kanalen te laten horen. Uit de literatuur bleek immers dat lobbyen in deze vroege fase het meeste opbrengt (Mazey en Richardson, 2002: 2). Dit wordt bevestigd vanuit de EU-instellingen (interview 7). In het biodossier bleek de lobbyactiviteit in deze fase zeer groot. Uit een aantal documenten die werden aangereikt door Corporate Europe Observatory (CEO) bleek dat COPA-COGECA, EuropaBio, Freshfel en de Vlaamse Overheid tussen april 2013 en januari 2014 sterk lobbyden bij de B4 unit van DG AGRI (CEO,

persoonlijke mededeling, 2017, 3 mei). Het ging daarbij over algemene opmerkingen, specifieke opmerkingen over GGO's alsook verduidelijkingen bij de antwoorden op de publieke consultatie. Uit een brief van COPA-COGECA van 28 januari 2014 bleek dat ze bij toenmalig Commissaris voor landbouw en plattelandsontwikkeling Ciolos lobbyden voor optie één uit de *impact assessment*. Dit werd als volgt beschreven:

“ In particular, the COPA-COGECA delegation supported the political option on the improved status quo. This position was also endorsed by key stakeholders in the Advisory Group. This option is the most pragmatic for the sector given the current situation’. (CEO, persoonlijke mededeling, 2017, 3 mei)

Deze briefwisseling is zonder meer maar het topje van de ijsberg. Een medewerker van het secretariaat van het Parlement stelt immers dat er gedurende het hele besluitvormingsproces duizenden brieven gecirculeerd hebben (interview 6). Het toont aan dat lobbyisten trachtten hun preferenties in het oorspronkelijk voorstel te verwerken maar eveneens verrassingen uit te sluiten, wat in dit geval niet echt gelukt is. Dit sluit dan ook aan bij de eerder vermelde conclusies van Mazey en Richardson (2001: 2).

4.1.5.2. Gelobby bij het Parlement

Nadat het voorstel van de Commissie op 2 april werd doorverwezen naar de landbouwcommissie en Martin Häusling op 3 september werd aangesteld als rapporteur, volgde een lange periode waarin het rapport werd opgesteld. Zoals reeds gesteld zou dit proces tot 13 oktober 2015 duren. Het was in die tijdspanne dat lobbygroepen trachtten belangrijke elementen uit het voorstel te wijzigen, gaande van de pesticidedrempel tot de kwestie rond biologisch zaad. Het was immers de laatste kans om echt grote, nieuwe elementen in de tekst te proberen krijgen. Issues die niet in de teksten van Commissie, het rapport van het Parlement of de *general approach* van de Raad staan, worden nadien niet meer besproken (interview 9). In de dialoog ging het immers vooral om zeer technische zaken (interview 7). In deze rapportfase was de lobbyactiviteit dan ook zeer groot.

In dit dossier trachtten NGO's als Arche Noah om in eerste instantie MEP's bewust te maken van een aantal punten. *In casu* werd rapporteur Häusling en zijn team gewezen op het belang van biodiversiteit. Daarnaast waren er informele contacten met schaduwrapporteur Lins (EVP) om uit te leggen waarom de biologische landbouw niet dezelfde zaden nodig heeft als de conventionele landbouw (interview 11). Deze bevindingen komen overeen met de conclusies van Huber & Shackleton (2013: 1050) omtrent de bewustwordingsfase bij MEP's.

Naast het verduidelijken van een aantal kwesties trachtten stakeholders natuurlijk hun eigen ideeën over te brengen. De *Fédération Nationale d'Agriculture Biologique* (FNAB) deed dit via

mailverkeer met verschillende bevriende MEP's. Daarin werden voorstellen voor amendementen gegeven, onder meer omtrent de maximale begrenzings van biologische kippenbedrijven. Vaak vonden ook nog extra ontmoetingen met de betrokken schaduwrapporteurs plaats, behalve met Lins (EVP). Hij weigerde een ontmoeting met FNAB en wou enkel welbepaalde mensen binnen IFOAM zien. Alles draait ook in deze fase dus om persoonlijke contacten, een item dat verderop in deze thesis nog duidelijk naar voor zal komen. FNAB slaagde er uiteindelijk in om 15 van hun voorgestelde amendementen in de finale tekst te krijgen (interview 2).

Het valt op dat lobbyisten zich ook sterk richtten tot schaduwrapporteurs en niet alleen tot de rapporteur (Vos, 2015: 144). Dit heeft natuurlijk alles met de *open amendments phase* te maken waar ook andere leden van de commissie landbouw en plattelandsontwikkeling amendementen konden indienen. Die machtsverdeling verschoof in de richting van de rapporteur eenmaal de dialoog van start ging. Zo stelt een vertegenwoordiger van Arche Noah het volgende:

“They (= de schaduwrapporteurs) have no influence. They will not tell you so much because they don't get contacted all the time. It is the one that talks during the negotiations that you want to influence, so now everyone contacts Martin: industry, NGO's or whatever. They will not necessarily contact the socialists, you see what I mean?” (interview 11)

Het lijkt er dus op dat de lobbystrategieën veranderden op het moment dat de dialoog van start ging. Nochtans wordt in de rapportfase ook de rapporteur sterk benaderd. Zoals reeds gesteld lobbyde IFOAM hard bij rapporteur Häusling en zijn team om het voorstel integraal in de vuilbak te gooien (interview 7). Ze zagen dat voorstel als een vorm van verraad van de Commissie. Sommigen binnen IFOAM weigerden zelf te lobbyen over die tekst (interview 2). Finaal trad er in dit dossier ook lobbyactiviteit op vlak voor de stemming van 13 oktober waar aan alle MEP's uit de landbouwcommissie stemadvies werd gegeven (interview 6). Toch bleven belangenorganisaties bij de start van de dialoog negatief staan tegenover wat op tafel lag. Binnen het Parlement was men echter een andere mening toegedaan en zou deze verordening de kloof tussen productie en consumptie in de toekomst dichtfietsen (interview 7).

Bovenstaande is zonder meer opnieuw maar een topje van de ijsberg. Het geeft echter wel een goeie indicatie van de activiteiten op en rond het Luxemburgplein. Iedere organisatie met belangen in dit dossier zal op de één of de andere manier wel contact gezocht hebben met het Parlement. Parallel met deze fase probeerden stakeholders ook de *general approach* van de Raad te beïnvloeden.

4.1.5.3. Gelobby bij de Raad

Het mag geen twijfel lijden dat lobbygroepen getracht hebben de technische besprekingen in de *Working Party on Foodstuff quality*, het *Special Committee on Agriculture* en de Raad van landbouwministers te beïnvloeden. Nochtans waren de geïnterviewde stakeholders hier minder duidelijk over. Een lid van het secretariaat van het Parlement en een lid van AöL meldden wel dat er hevig gelobbyd is voor de stemming van het rapport van de Raad op 16 juni 2015 (interview 6 en 9). Vanuit de opdeling van Mazey en Richardson (2002) lijkt het erop dat dit vooral via nationale officials bij de Permanente Vertegenwoordiging en via de nationale overheid zelf ging en iets minder via de Raadswerkgroepen. Kleinere nationale of regionale stakeholders als ABS, Boerenbond, Certisys richtten zich vooral tot hun eigen overheid via formele kanalen (werkgroepen allerhande) of informele contacten, tenzij ze specifieke contacten op EU-niveau hadden, maar hierover meer in het volgende hoofdstuk (interview 8, 10, 12 en 13). Veel hangt echter ook af van de activiteit en het gewicht van de nationale delegatie in de Raad. Oostenrijk focust zich bijvoorbeeld niet op de zaadkwestie waardoor een NGO als Arche Noah van in het begin geen toenadering zocht tot de Raad. De Franse organisaties Kokopelli, GNIS en GEVES richtten zich voor dit issue dan weer wel tot de nationale instanties in deze fase van het besluitvormingsproces. Alles hangt af van het interesseveld van de nationale overheid en van dossier tot dossier (interview 11).

Tijdens de fase voor de dialoog trad bij de herziening van de bioverordening al heel wat lobbyactiviteit op. In tegenstelling tot wat de literatuur stelt zijn er geen signalen dat de dialoog daar verandering in bracht, in tegendeel zelf (cfr. infra). De sleutelspelers en sleutelorganisaties bleven dezelfde en de contacten werden alleen maar intenser. Hierna zal dan ook stilgestaan worden bij een aantal belangrijke figuren uit de dialoog en hun onderlinge relaties. Enkel door hun achtergrond en doen en laten te vatten kan de activiteit van bepaalde stakeholders vanuit een breder perspectief bekeken worden. Eerst volgt echter een tijdslijn van de belangrijkste evoluties en gebeurtenissen in de dialoog van de afgelopen twee jaar.

4.2. Verloop van de dialoog

4.2.1. De tijdslijn

Toen het Europees Parlement op 13 oktober eindelijk met het finale rapport naar buiten kwam, konden de onderhandelingen in de dialoog beginnen. Het zou uiteindelijk 20 maanden oftewel vier voorzitterschappen en 18 dialoogen duren vooraleer er op 28 juni dit jaar een compromis uit de bus kwam. Bij informele ontmoetingen tussen de drie instellingen tijdens de Straatsburgzitting van 26 oktober 2015 werd overeengekomen om de onderhandelingen op te delen in negen blokken

gaande van algemene definities (1) tot contentieuze thema's als de pesticidedrempel (5) en controles (7).

Blok	Onderwerp
1	Objectieven, principes en definities
2	Algemene productieregels
3	Specifieke productieregels en toegelaten stoffen
4	Verpakking, labelen en transport
5	Voorzorgsmaatregelen en aanwezigheid van niet toegelaten stoffen
6	Handel met derde landen
7	Controles en certificatie
8	Algemene voorzieningen
9	Recitals

Tabel 3: onderverdeling van de onderhandelingen in de dialoog.

Wat nadien volgde waren periodes van vooruitgang en stilstand, van pessimisme en optimisme, van frustratie tot blijdschap. Bij de aanvang was iedereen alvast erg optimistisch.

4.2.1.1. November 2015: start van de marathon

Op 17 november 2015 vond de eerste interinstitutionele vergadering plaats achter de gesloten deuren van het Europees Parlement. Het Luxemburgs voorzitterschap was erg ambitieus en stelde als doel om tegen eind 2015 een aantal sleutelissues afgerond te hebben. Op die manier zou het dossier begin 2016 onder Nederlands voorzitterschap afgerond kunnen worden. Uiteindelijk vonden er twee dialoogen plaats onder Luxemburgs voorzitterschap (Europese Commissie, 2016). De gesprekken waren positief maar gingen eerder om algemene zaken (interview 6).

4.2.1.2. Laksheid bij de Raad

Op 1 januari 2016 nam Nederland de fakkel over. Het voorzitterschap voorzag iedere maand één dialoogvergadering, zes in totaal dus, om finaal te landen in juni 2016 (Europese Commissie, 2016). Uiteindelijk werden het er zeven. Het scenario draaide immers op sisser uit. Uit interne gegevens blijkt dat omstreeks eind april nauwelijks vooruitgang was geboekt. Enkel in blok één, twee en zes werden al substantiële successen geboekt. Blokken vier, acht en negen werden nog niet aangesneden. Daarvoor waren nog technische ontmoetingen nodig, de zogenaamde technische dialoog (cfr. 3.1.2.). Blokken drie, vijf en zeven waren in onderhandeling, maar met grote verschillen omtrent de delicate issues (zaden, pesticideresiduën en controles). Blok zeven werd samen met de dialoog rond officiële controles onderhandeld, een ander dossier uit de milieucommissie dat eerder dit jaar volledig werd afgerond in eerste lezing. Ondanks dat er reeds negen dialoogen gehouden werden, werd er bitter weinig vooruitgang geboekt.

De oorzaak voor de impasse moet volgens een aantal van de geïnterviewde personen gezocht worden bij de laksheid van het Nederlandse voorzitterschap. Ieder voorzitterschap heeft natuurlijk een eigen methodologie, maar de individuen in kwestie stelden unaniem dat het voorzitterschap gefaald had. Sommigen omschreven het zelfs als een ramp (interview 5). Uit het secretariaat van het Parlement klonk het dat ze zich niet aan de interinstitutionele afspraken hielden (interview 6). Zo werd er in de volledige zes maand niet teruggekoppeld naar de Raad, behalve aan het eind (interview 1). Het voorzitterschap ging er vanuit dat het Parlement akkoord ging gaan met de nieuwe tekst, wat niet het geval was. Nederland was hier niet op voorbereid waardoor nadien een nieuwe periode van stilstand volgde (interview 2).

Tot slot bleek ook de houding tegenover de delegatie van het Parlement geen stimulans voor een snel compromis. Iemand die aanwezig was op de dialoog omschreef de situatie als volgt:

“Nederland was een zeer moeilijk voorzitterschap. De ambassadeur bij de Permanente Vertegenwoordiging (Robert De Groot) kwam naar ons van “moet ik mijn tijd aan jullie verspillen? Wij zijn de Raad hè, luister eens naar ons”. Ik heb zelden zo een arrogante onderhandelaar gezien” (interview 3).

Deze situatie zegt eveneens veel over de machtsposities tussen de drie instellingen in de dialoog, maar hierover later meer. Een politiek akkoord was eind juni 2016 veraf. Het was aan het Slovaaks voorzitterschap om de brokken te lijmen.

4.2.1.3. December 2016: de logjam

In de periode juli-december 2016 vonden vijf dialoogen plaats, ditmaal onder Slovaaks voorzitterschap. Algemeen genomen werd het voorzitterschap als positief beoordeeld (interview 3). Uit interne bronnen blijkt dat begin december melding werd gemaakt van een zeer constructieve sfeer. Toch blijkt dat na de laatste dialoog van zeven december er nog veel harde noten niet gekraakt waren. Over blokken één, twee, vier, zeven en negen was er min of meer een consensus. Blokken drie, zeven en vooral vijf bleven zeer gevoelige thema's. Blok acht werd nog niet aangesneden. Het mag dan ook niet verwonderen dat rapporteur Häusling, zelf een bioboer overigens, daags nadien op acht december een zogenaamde *logjam* afkondigde (persmededeling Martin Häusling, 2016). Dit impliceert dat elke beslissing, stoppen of verdergaan, negatief is voor alle partijen (interview 8). Er volgde een afkoelingsperiode waarbij de Raad en het Parlement vroegen om de pesticidedrempel uit het voorstel te laten vallen, een periode waarbij eveneens teruggekoppeld werd naar de achterban (cfr. infra). Het zou dan aan Malta zijn om begin 2017 de handschoen weer op te nemen.

4.2.2.4. De impasse van het voorjaar

Het valt niet te ontkennen dat de afgelopen maanden de meest explosieve waren in het volledige dossier. Daarbij kunnen vier periodes onderscheiden worden: de periode tot maart waarin Malta trachtte een nieuw compromis te vinden binnen de Raad (1), een periode van groeiend optimisme tot eind mei (2), de complete impasse van begin juni (3) en tenslotte de periode van het compromis omstreeks eind juni (4).

Het Maltees voorzitterschap kende aanvankelijk een zeer slechte start. Bronnen binnen het Parlement meldden dat er begin januari al iets schortte aan de timing en de methodologie die het voorzitterschap vooropstelde (interview 3). Malta gebruikte een volledig andere benadering en ging bilateraal met de 28 lidstaten praten. Het zou tot eind februari duren vooraleer ze terugkwamen naar de Raad met een voorstel. Die methodologie maakte het extreem moeilijk om te onderhandelen in de daaropvolgende dialoog. Iedere toegeving impliceerde immers dat het hele proces van bilaterale contacten opnieuw moest gebeuren. De twee Maltese onderhandelaars waren dan ook aanvankelijk niet bereid tot een compromis (cfr. infra). Vanuit het team van rapporteur Häusling weerklonk dan ook sterke kritiek op hun werkwijze en expertise (interview 7). Een andere bron uit het secretariaat van het Parlement die aanwezig was tijdens de dialoog nuanceerde dit en stelde dat Malta meer dan twee maanden nodig had om de brokken tussen de lidstaten te lijmen. Door de verdeeldheid binnen de Raad was het voor hen dan ook erg moeilijk om hiervan af te stappen (interview 6).

Op 20 februari werd in het *Special Committee on Agriculture* het voorstel van Malta besproken. In dat voorstel hanteerden ze een *slash and burn* strategie en werd alles wat betreft een nultolerantie voor pesticideresiduen en alles wat betreft *levels of non-authorised (pesticide)products* uit de tekst gehaald, voornamelijk onder druk van Duitsland, Nederland en Denemarken (Politico, 15-02-2017 en 20-02-2017). Ook de EP-delegatie zat op die lijn. Politico (03-03-2017) berichtte op 3 maart dat Malta op 27 februari met een nipte QMV een onderhandelingsmandaat kreeg voor het compromis. Desondanks bleef er een sterke verdeeldheid binnen de Raad.

Op 8 maart vond de 15^{de} dialoog plaats. Ondanks het feit dat er weinig vooruitgang werd geboekt bleef een woordvoerder van de Commissie na afloop optimistisch (Politico, 09-03-2017). In de daaropvolgende dialoog van 22 maart werd opnieuw geen vooruitgang geboekt, wat ertoe leidde dat Raadsambtenaren de situatie tijdens een SCA meeting van 27 maart “comateus” noemden. Samen met het Parlement startte het voorzitterschap zogenaamde *drafting groups* op, los van de technische dialogen, om technische zaken te bespreken (Politico, 28-03-2017). Deze meetings vonden regelmatig plaats in april om met de resultaten ervan richting de dialoog van 2 mei te trekken. Het is onduidelijk of de onderhandelingen iets opleverden. Wat wel vaststaat is dat

iedereen relatief optimistisch was bij de terugkoppeling in de landbouwcommissie van 15 mei. Zowel voorzitter Siekierski (EVP), rapporteur Häusling als schaduwrapporteurs Andrieu (S&D) en Lins (EVP) waren positief in aanloop naar de 18^{de} trialoog van 31 mei (Europees Parlement, 2017). Dat was veel minder het geval tijdens de commissie van 20 maart. Eigen observatie leerde dat toen een meerderheid van de MEP's de stekker eruit wou trekken. Vanuit de Commissie werd vanaf mei wel druk gezet op de Raad en het Parlement. Zo waren twee persoonlijke medewerkers van Commissaris Hogan aanwezig bij de trialoog van 2 mei. In de EU-bubbel gingen zelf stemmen op dat Hogan de trialoog van 31 mei persoonlijk ging bijwonen, iets wat hoogst ongebruikelijk is. In de tweede helft van mei vertelde een interne bron aan Politico dat de zaken iedere dag veranderden en het moeilijk is om een voorspelling te doen (Politico, 18-05-2017). Ook vanuit IFOAM weerklonk het geluid dat de zaken "delicaat" waren en er iedere dag veranderingen optraden (IFOAM, persoonlijke mededeling, 2017, 15 mei).

Vlak voor de 18^{de} trialoog van 31 mei kwam de voortgang in het dossier echter abrupt ten einde (EUobserver, 2017). Bij de samenkomst van het SCA op 29 mei kreeg Malta geen nieuw mandaat om over een nieuwe compromisvoorstel te onderhandelen. Na hevig lobbywerk stemde o.a. België voor het eerst tegen, maar hierover later meer (interview 8). De teleurstelling bij de drie instellingen was zeer groot (Politico, 29-05-2017). Ondertussen had Estland, het volgend voorzittend land, al laten weten het dossier wellicht niet meer op te nemen in haar werkprogramma. Malta besloot daartoe nog een laatste poging te doen om onder meer Duitsland aan boord te brengen en beloofde op 16 juni met een nieuw compromisvoorstel te komen (Politico, 12-06-2017). Ondertussen werd in Luxemburg op de Raadsamenkomst van 12 juni beslist om verder te onderhandelen. 17 landen stemden voor, 9 tegen waardoor er geen blokkeringsminderheid was om de onderhandelingen te beëindigen. Uit anonieme communicatie blijkt dat ook Duitsland voor stemde, ondanks het gegeven dat ze nog steeds niet akkoord waren met het pesticide- en zaadverhaal. De Duitse landbouwadministratie stelde zich echter constructief op en wou kost wat kost landen tegen eind juni. België stemde tegen. Wat nadien volgde waren nog weken van zeer intense gesprekken waar ook belangenorganisaties sterk bij betrokken werden.

4.2.2.5. Witte rook

Uit interne documenten blijkt dat op 26 juni het nieuw compromisvoorstel van Malta uiteindelijk een QMV-meerderheid haalde in het SCA. Daardoor kregen ze een nieuw mandaat om de onderhandelingen te voeren in de trialoog. Dezelfde dag kwam ook de EP-delegatie samen om de strategie in aanloop van de volgende trialoog te bepalen. Die trialoog vond plaats op 28 juni en leverde een politiek akkoord op, iets wat niemand eigenlijk nog had verwacht. Dat akkoord

bestond, zoals eerder in deze thesis aangehaald, vooral uit het compromis om binnen ettelijke jaren – na de publicatie van de verschillende rapporten van de Commissie – de delicate onderwerpen opnieuw aan te snijden (Politico, 28-06-2017). Het compromis moest vervolgens goedgekeurd worden door de Raadbijeenkomst van 17 juli. Een lobbyist melde echter na contact te hebben gehad met zijn informanten in het Parlement dat de goedkeuring uitgesteld is tot oktober (EOCC, persoonlijke mededeling, 2017, 16 augustus). Het compromis wordt de komende maanden verder onder de loep genomen door juristen en vertalers om uiteindelijk in het najaar tot een formeel voorstel tot verordening te komen. Verwacht wordt dat het Parlement in december in plenaire vergadering zal stemmen waarna de verordening in 2020 in werking kan treden.

Het dossier legde de afgelopen drieënhalve jaar een enorm traject af. Het mag dan ook niet verwonderen dat iedereen in de dialoog de afgelopen maanden het dossier kotsbeu was (interview 6). Het dossier bevestigt daarbij de stelling dat een rapporteur van een kleine fractie meer dialoogen nodig heeft maar ontkracht tegelijkertijd de bevinding dat commissies, recent opgenomen in de codecisie, minder dialoogen moeten afleggen. Algemeen genomen bleken er twee cruciale fases in het dossier: de periode na de *logjam* en de periode vlak voor het politieke akkoord. Het mag dan ook geen wonder heten dat politici en ambtenaren uit de dialoog in die periode zeer sterk belobbyd werden vanuit de biosector, iets wat eveneens ingaat tegen de bevindingen uit de literatuur (cfr. infra). Wie die figuren waren volgt hierna.

4.2.2. Samenstelling en spilfiguren

Een dialoog bij de herziening van de wetgeving rond biologische landbouw bestond gemiddeld uit een 60-tal aanwezigen, aldus een bron uit het secretariaat van het Parlement die aanwezig was bij de dialoogen. De kleinste formatie was zonder meer die van de Raad. Afhankelijk van het voorzittend land bestond de afvaardiging van het voorzitterschap in de politieke dialoog uit één tot drie mensen. Het ging daarbij om ambassadeurs bij de Permanente Vertegenwoordiging van de EU, zoals de Nederlandse ambassadeur De Groot (bijgestaan door Tim Heddema) of de twee Maltese dames, vermoedelijk onder leiding van ambassadeur Marlene Bonnici (interview 3). Er zijn geen indicaties dat de onderhandelingen werden gevoerd door een minister. Hun formatie werd aangevuld door één tot twee mensen van het secretariaat van de Raad, de juridische dienst en eventueel een jurist-vertaler. Afhankelijk van vergadering tot vergadering bestond de Raadsformatie dus uit vijf tot tien leden.

De vertegenwoordiging van de Commissie was groter. Afhankelijk van het te onderhandelen blok bestond de delegatie uit vijf tot twintig leden. Voor DG AGRI was de directeur (Jerzy Plewa) of de vicedirecteur-generaal steevast aanwezig. Hij werd bijgestaan door het hoofd van de B4 unit, Elena Panichi, en door drie tot vier experts uit die unit. Omdat een aantal onderhandelingsblokken deel

uitmaken van de beleidsdomeinen van DG SANTE (zaden, controles), waren voor deze DG min of meer dezelfde types onderhandelaars aanwezig. DG AGRI voerde echter het woord. Zij werden bijgestaan door een aantal mensen van het secretariaat-generaal alsook door één of twee mensen van de juridische dienst. Tijdens de laatste trialogen waren er, zoals eerder vermeld, ook twee persoonlijke medewerkers van Commissaris Hogan aanwezig. Het is onduidelijk of de Commissaris zelf de laatste dialoog heeft bijgewoond.

De grootste formatie was zonder twijfel die van het Europees Parlement. Ze bestond uit ongeveer 35 leden. Bovenaan stond de voorzitter van de commissie voor landbouw en plattelandsontwikkeling (Czeslaw Siekierski, EVP). Het is echter weinig gebruikelijk dat de voorzitter trialogen in AGRI bijwoont. Bij het biodossier was dit wel het geval. Minstens vanaf de 17^{de} dialoog op 2 mei was hij naar eigen zeggen aanwezig (Europees Parlement, 2017). Daarnaast had je de rapporteur (Martin Häusling, Greens/EFA) die werd bijgestaan door het secretariaat van de landbouwcommissie, één adviseur van de fractie en één persoonlijke assistente. Ook waren er een aantal schaduwrapporteurs aanwezig. De voornaamste waren Eric Andrieu (S&D), Norbert Lins (EVP), Ivan Jakovcic (ALDE) en Marco Zullo (EFDD). Zij werden tijdens de dialoog iets minder sterk benaderd door stakeholders (cfr. infra). Daarnaast was ook Julie Girling (ECR) aanwezig. Zij werd omwille van de Brexit minder benaderd (interview 11). Al deze *shadows* brachten eveneens de politieke adviseur(s) van hun fractie mee alsook een persoonlijke medewerker. De EP-delegatie werd daarnaast bijgestaan door een technisch team van vijf tot tien personen bestaande uit de juridische dienst, de codecisie-dienst, jurist-vertalers en soms de perswoordvoerder van het Parlement. De delegaties komen min of meer overeen met de beschrijving in Roederer-Rynning en Greenwood (2015: 1154), al lijken de delegaties van de Raad en de Commissie *in casu* wel groter uit te vallen (interview 3 en 6).

EUROPESE COMMISSIE (5-20)

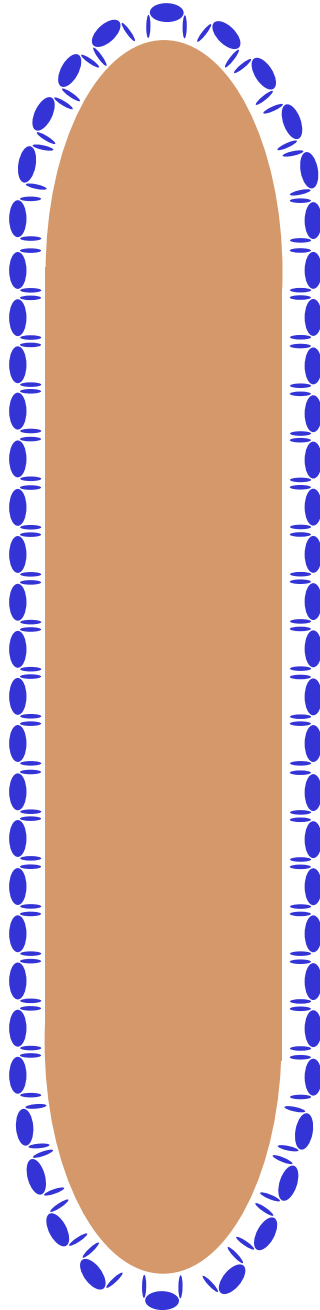
- Directeur/vice-directeur generaal
- Directeur afdelingshoofd
- Experten (3-4)
- Secretariaat generaal
- Juridische dienst (1-2)

DE RAAD (5-10)

- Voorzitterschap (2-3)
- Secretariaat-generaal (1-2)
- Juridische dienst
- (jurist-vertaler)

EUROPEES PARLEMENT (+/- 35)

- (Voorzitter parlementaire commissie)
- Rapporteur en team
 - Secretariaat parlementaire commissie
 - Adviseur politieke groep
 - Persoonlijke assistenten
- Schaduwrappoteurs (5-7)
 - Adviseur politieke groep
 - Persoonlijke assistenten
- Technisch team (5-10)
 - Juridische dienst
 - Codecisie dienst
 - Jurist-vertaler
- (Perschef Europees Parlement)



figuur 1: samenstelling trialoog

4.2.2.1. De rol van de rapporteur

Formeel hadden de leden van de Commissie, de betrokken ambassadeur of ambassadrice en rapporteur Häusling het woord in de dialoog. Dat impliceert dat de rapporteur een enorme rol had. De sterkte van de rapporteur is allesbepalend voor de sterkte van de EP-delegatie (interview 3). Anderen stellen dan weer dat de eenheid van het Parlement belangrijk is (interview 6) (cfr. infra). Lobbyisten zullen dit in acht nemen in hun lobbystrategie. Een goede rapporteur voelt over het algemeen aan wat er speelt bij de andere leden van de EP-delegatie en weet wanneer hij of zij even moet temporiseren (interview 3).

Algemeen genomen waren er een aantal punten van kritiek omtrent de rapporteur. Zo maakte Politico op 6 juni 2017 een portret van de man achter Häusling, zelf een bioboer uit het Duitse Hesse. Hij was immers de man die standvastig de pesticidekwestie in het dossier hield. Een aantal insiders uitten echter zware kritiek aan zijn adres en gaven hem de verantwoordelijkheid voor de politieke impasse. Zo laakte Tim Heddema, de Nederlandse diplomaat-onderhandelaar uit de dialoog, de technische bagage van Häusling. Daarnaast gaf collega en schaduwrapporteur Girling (ECR) striemende kritiek op hem.

“It’s very bad form as a fellow MEP to criticize him, but I find it quite hard not to. I have never been involved in anything as shambolic.” (Politico, 06-06-2017)

Verder hadden stakeholders kritiek op zijn taalbekwaamheid. Leden van COPA-COGECA en EOCC die contact met hem hadden stelden immers dat hij het Engels niet echt machtig is, zeker niet om de technische, ingewikkelde gesprekken te voeren, iets wat ik alleen maar kan bevestigen. Desondanks traden steevast intense contacten op. Insiders stelden dan ook dat het woord sporadisch aan andere vertegenwoordigers van de EP-delegatie werd gegeven, iets wat natuurlijk geen al te beste indruk maakt op de tegenpartij. Nochtans is er voor de politieke dialoog een mogelijkheid tot vertaling (interview 3, 8 en 10).

Toch moet deze kritiek absoluut met een korrel zout genomen worden. Zo stelde Politico dat de rapporteur en zijn team frequent dag en nacht het dossier bestudeerd hebben (Politico, 06-06-2017). In de parlementaire commissie van 15 mei 2017 werd hij openlijk gesteund door collega’s Andrieu, Lins en voorzitter Siekierski. Deze laatste formuleerde het als volgt:

“Het moet me van het hart dat je echt zwaar werk levert. Het voorzitterschap zit alleen maar achterover en ze zeggen ‘wij zijn niet bevoegd, we kunnen er niets aan doen’. Ze zitten daar maar te glimlachen. We weten dat het voorzitterschap bij dit onderwerp niet in staat is om een aantal toegevingen te doen.” (Europees Parlement, 2017)

Het was een staaltje van koppigheid dat Häusling ondanks de immense druk vasthield aan zijn principes. De schuld van de ellenlange dialoog volledig in de schoenen van de rapporteur schuiven gaat dan ook een brug te ver. Ook de Raad had immers een eigen tactiek om het dossier naar zich toe te trekken.

4.2.2.2. Tactiek van de Raad

Gedurende de vier voorzitterschappen werden *in se* vier verschillende politieke strategieën gebruikt. Dergelijk roterend voorzitterschap irriteerde dan ook de EP-delegatie (interview 1 en 6). Bij ieder nieuw voorzitterschap namen nieuwe ambassadeurs plaats en vond telkens een periode van politieke aftasting plaats, hetgeen het bereiken van een politiek compromis niet vergemakkelijkte. *De facto* werkten het Nederlands, het Slovaaks en het Maltees voorzitterschap in een trojka, al was daar in de praktijk weinig van te merken. Door de geïnterviewde personen werd het Luxemburgs en Slovaaks voorzitterschap als positief ervaren, het Maltees en het Nederlands als negatief.

Zoals reeds gesteld kwam het Nederlands voorzitterschap met een zekere arrogantie naar de onderhandelingstafel. Ook onder Malta waren aanvankelijk veel negatieve stemmen te horen, zowel vanuit de EU-instellingen als vanuit de stakeholders (interview 1, 2, 5, 7 en 8). Door hun bilaterale aanpak was het lange tijd onmogelijk om een duimbreed toe te geven. Voorgaande quote van voorzitter Siekierski was dan ook tekenend. Het frustreerde de EP-delegatie dan ook dat het voorzitterschap steevast de indruk gaf geen politiek akkoord te willen. Dat noodzaakte voorzitter Siekierski dan ook om na de dialoog van 2 mei 2017 een duidelijk signaal te vragen vanuit Maltese hoek. Indien er geen mogelijkheid was om naar elkaar te groeien, zou het Parlement in het dossier ook geen toegevingen meer doen (Europees Parlement, 2017).

Naast de methodologische aanpak klonk eveneens kritiek op een aantal politieke spelletjes die het Maltees voorzitterschap speelde. Zo werd in de aanloop van het compromisvoorstel van 27 februari 2017 niet altijd even koosjer gecommuniceerd met het Parlement, wat eveneens niet bevorderlijk is voor de vertrouwensopbouw in de dialoog.

4.2.2.3. De Commissie als facilitator?

Het valt op dat tijdens een dialoog ook de Commissie aanwezig is. Nochtans is in een medebeslissingsprocedure enkel het akkoord van de Raad en het Parlement nodig. De geïnterviewde personen waren echter unaniem en stelden dat *in casu* de Commissie trachtte het finale compromis zoveel mogelijk naar zich toe te trekken, iets wat overigens ook in andere dialoogbesprekingen voorkomt. Formeel heeft de Commissie enkel een rol als facilitator. Ze moet met andere woorden trachten de Raad en het Parlement naar elkaar te doen toegroeien. Een

Europarlementslid stelt echter dat de Commissie in de praktijk een veel grotere rol speelt en tracht een alliantie te vormen met (een deel van) de EP-delegatie of de Raad (interview 3). Daarnaast speelt de Commissie ook op andere vlakken een rol in de machtsrelatie tussen Parlement en Raad binnen de dialoog. Die machtsrelatie, die allesbepalend is in een dialoog, is cruciaal om de strategie van de stakeholders te begrijpen.

4.2.3. Machtsrelaties tussen de drie instellingen

Voorgaande leert dat er binnen een dialoog bepaalde verhoudingen bestaan tussen de drie instellingen. Die relaties zijn uniek en voor iedere dialoog verschillend (interview 6). Iedere dialoog heeft met andere woorden een eigen cultuur (cfr. Roederer-Rynning en Greenwood).

4.2.3.1. De Commissie

In de dialoog rond de herziening van de biowetgeving trad de Commissie echt op als een belangrijke derde partij met een eigen wil (cfr. supra). Een bron uit de dialoog stelt dat bij aanvang op 17 november 2015 de Commissie en de Raad op één lijn zaten. Dat had alles te maken met het besluitvormingsproces binnen de Raad. In het proces richting de *general approach* van 13 juni 2015 was de Commissie aanwezig op alle meetings. De Raad en de Commissie beantwoordden elkaars vragen en vonden nagenoeg samen een compromis. Wanneer daar in november 2015 een derde speler bijkwam was het vooral een clash tussen de Raad-Commissie en het Parlement. Naarmate de onderhandelingen vorderden en duidelijk bleek dat ook het Parlement zijn huiswerk had gemaakt ruimde dit plaats voor een sfeer van wederzijds respect en konden de onderhandelingen tussen de drie lidstaten echt beginnen.

De Commissie liet echter van in het begin al verstaan dat indien er na zes maanden geen compromis zou zijn, ze het voorstel zou terugtrekken. Uit de literatuur blijkt dat deze praktijk wel vaker wordt toegepast (Roederer-Rynning en Greenwood, 2015). Dit wordt formeel bevestigd door twee bronnen uit de dialoog die stelden dat de Commissie in het begin een aantal keer gedreigd heeft het voorstel in te trekken (interview 6 en 7). In de landbouwcommissie sprak Commissaris Hogan duidelijke taal en stelde dat het voorstel zou worden ingetrokken als er niet snel genoeg gestemd werd. Noch het Parlement, noch de Raad gaven hier gehoor aan en doorzagen de blufpoker van de Commissaris. Iedere partij stelde haar eigen tijdslijn op. Daarnaast kwam een mogelijke terugtrekking ter sprake toen in het voorjaar van 2017 de verhitte discussies omtrent de pesticidedrempel plaatsvonden (interview 6).

Tot slot heerste ook binnen de delegatie van de Commissie een bepaalde rangorde. Zoals reeds gesteld voerde DG AGRI het woord maar was ook DG SANTE aanwezig. Beide waren het over een aantal zaken fundamenteel oneens. Zo volgde DG SANTE omtrent biozaden eerder de visie van

ESA, DG AGRI niet. Dat zorgde ervoor dat de Commissie vaak geen standpunt kon innemen of verzwakt stond bij de onderhandelingen (interview 6). Daarenboven speelde een oud zeer op: DG SANTE en ESA waren de kwestie rond de horizontale zaadverordening (cfr. supra) van 2013 nog niet vergeten en stonden dan ook negatief tegenover de voorstellen van het Parlement (interview 7).

4.2.3.2. Eendracht maakt macht

Volgens de geïnterviewde personen is de macht van EP-delegatie afhankelijk van de sterkte van de rapporteur en de samenhangigheid tussen de verschillende vertegenwoordigers (interview 3 en 6). Wat dat betreft bleek dat het Parlement relatief op één lijn zat. Vanuit ALDE-hoek werd gesteld dat alle groepen het eens waren over de sleutelissues (ALDE, persoonlijke mededeling, 2017, 20 maart). In de parlementaire commissie van 15 mei bleek zoals reeds vermeld ook dat de schaduwrapporteurs van S&D en de EVP, de twee grootste fracties, volledig achter rapporteur Häusling stonden. Enkel de ECR stond, zoals bleek uit de uitspraken van schaduwrappporteur Girling, niet aan dezelfde kant. Toch zou ook deze fractie finaal de positie van het Parlement ondersteunen (interview 1).

De samenhang binnen de EP-delegatie was dus relatief groot en vermeerderde alleen maar naar het einde van de dialoog toe door de houding van het voorzitterschap (Europees Parlement, 2017). De kwaliteiten van de rapporteur werden hiervoor reeds besproken maar waren ondanks alle kritiek relatief sterk.

4.2.3.3. De Raad als winnaar?

De sterkte van de Raad hangt in belangrijke mate af van de sterkte van het voorzitterschap. Zoals reeds gesteld werden twee goede (Slovakije en Luxemburg) en twee slechte (Nederland en Malta) voorzitterschappen onderscheidden. De onderhandelingscapaciteiten van ambassadeurs De Groot en Bonnici werden zoals hiervoor al geschreven in vraag gesteld. Deze laatste werd samen met haar eerste minister Muscat door Politico in april 2016 zelfs benoemd tot minst invloedrijk duo van de EU (Running Commentary, 2016).

Globaal genomen is de sterke van de Raad of het Parlement voornamelijk afhankelijk van individuen en persoonlijke contacten. Indien de Raad een sterke onderhandelaar heeft is het voor het Parlement moeilijk om door de muur te breken. Toen Didier Seeuws, voormalig medewerker van Guy Verhofstadt en zeer sterk onderhandelaar, de onderhandelingen voerde in andere trialogen onder Belgisch voorzitterschap, creëerde dat een totaal andere dynamiek dan wanneer er een onervaren ambassadeur aan tafel zat. Aan de andere kant van de tafel geldt hetzelfde: een onervaren rapporteur met een zwak team zal het moeilijk hebben. Daarenboven speelt een

onsamenhangende EP-delegatie in de kaart van de Raad. Zij kennen immers perfect het stemgedrag in de desbetreffende parlementaire commissie. Als bleek dat een rapporteur maar met de hakken over de sloot een mandaat kreeg om te onderhandelen staat de Raad *de facto* sterker. Door een mogelijk akkoord proberen uit te stellen naar tweede lezing is er immers een strenge stemprocedure in het Parlement, wat alleen maar in de kaart speelt van de Raad (interview 1). In het geval van het biodossier stond de EP-delegatie echter vrij sterk met 33 stemmen voor, 4 tegen en 7 onthoudingen.

In het algemeen proberen de Raad, het Parlement en de Commissie elkaar uit verband te spelen via politieke spelletjes. Hierover is echter geen informatie uit de dialoog rond de biowetgeving, voornamelijk door de politieke gevoeligheid op het moment van het afnemen van de interviews. Toch vertellen soortgelijke dialogen een aantal opvallende anekdotes die opnieuw de nadruk leggen op de rol van persoonlijkheden en contacten. Zo werd in de dialoog rond *novel foods* in 2011 de rollenspel-tactiek toegepast door de EP-delegatie. De rapporteur gaf daarbij, na het geven van een knipoog, af en toe het woord aan sommige schaduwrapporteurs die vervolgens stevig van leer gingen tegen de Raad. Er was met andere woorden een cascade aan rollen. Die tactiek werd gebruikt om de Raad te destabiliseren. Cruciaal daarbij was vertrouwen en collegialiteit tussen de deelnemende MEP's. *In casu* bestond er reeds een jarenlange vertrouwensband door eerdere onderhandelingen in andere dossiers (interview 3).

Ook langs de kant van de Raad treden dergelijke politieke spelletjes vaak op. Zo trad een aantal jaar geleden in de dialoog rond het cultiveren van GGO's een merkwaardig fenomeen op. Tijdens een interinstitutionele vergadering in het Justus Lipsiusgebouw werd in het midden van de vergadering opeens een plateau met bier en Italiaanse wijn, vergezeld met sandwiches en Italiaanse prosciutto, aangereikt. De betrokken rapporteur, de Belg Frédérique Ries (MR), weigerde dit aan te nemen. De betrokken leden van de dialoog stelden formeel dat het om een truc ging van de Raad om in de nachtelijke uren van de vergadering het Parlement na de nodige glazen uit elkaar te spelen. Alcoholische dranken zijn dan ook *not done* in een dialoog: normaliter staat enkel water en fruitsap op het menu (interview 3).

Bovenstaande informatie leert ons dat de machtsrelaties in dialogen over het algemeen een zeer complex gegeven is. Specifiek voor de dialoog meldt een interne bron het volgende:

“If the EP of the council is stronger depends on the actors and on the circumstances and if you are in first or second reading. Structurally we have a disadvantage in 2nd reading but the most important factor is that we have time to discuss in first reading. Than, we have, roughly speaking, to conclude after 3-4 months and if you are in difficult negotiations such as organic farming, it doesn't help. It is to simple to say EP wins or loses.” (interview 6)

Bovenstaande visie sluit nauw aan bij de conclusies van Roederer-Rynning en Greenwood (2015: 1160) die zich afzetten van de simpele dichotomie tussen Raad en Parlement. Het verhaal schetst een genuanceerdere visie dan wat auteurs als Shackleton (2000), Costa (2011), Andlovic en Lehmann (2014) of Häge en Kaeding (2007) stellen. Deze laatste stelt dat de introductie van trialogen ten goede komt van het Parlement terwijl de andere de Raad als voordeelgenieter zien. In het geval van de dialoog rond de biowetgeving bleken de actoren, de persoonlijke relaties en de externe omstandigheden een belangrijke rol te spelen in de machtsverhoudingen tussen de instellingen. Die persoonlijke contacten speelden ook bij het lobbywerk tijdens de dialoog een uiterst belangrijke rol.

4.3. Conclusie

Dit hoofdstuk toonde aan dat het hele biodossier een complex gegeven is. Het voorstel zat jaren in de pijplijn en lange tijd bleven de discussiepunten aan tafel dezelfde. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het dialoogproces zo lang aansleepte. Niet zozeer de groep of commissie van de rapporteur speelde daarbij een rol, wel de complexiteit van het dossier en de twisten binnen de dialoog zelf. Daarin bleek dat de machtsrelaties niet vooraf bepaald zijn en zeker niet universeel zijn, maar wel afhangen van persoonlijke relaties, de sterke van de delegaties, de kwaliteiten van de onderhandelaars en de fase in het besluitvormingsproces (1^{ste}, 2^{de} lezing of bemiddelingsfase). Al die aspecten spelen een belangrijke rol in de strategie en de keuzes die lobbyisten maakten, een thema dat in het volgende hoofdstuk aan bod komt.

5. De toegang van lobbygroepen tot de dialoog

5.1. De afgesloten geheime dialoog?

In het vorige hoofdstuk werd uitvoering de dynamiek van de dialoog en het dossier besproken. Van daaruit is het mogelijk om het doen en laten van lobbyisten in de dialoog rond de herziening van de biowetgeving te interpreteren. In wat volgt worden eerst de formele lobbykanalen van de drie instellingen behandeld, nadien de informele. Vervolgens wordt de dynamiek tussen belangenorganisaties onderling onder de loep genomen tijdens de dialoog. Tot slot wordt de klemtoon gelegd op de rol van persoonlijkheden en persoonlijke contacten, *de facto* de sleutel tot succes. Uit dit alles zal blijken dat een aantal vaststellingen uit de literatuur niet geheel opgaan.

5.2. Formele lobbykanalen

Formele lobbykanalen vormen een belangrijk onderdeel van het lobbyproces tijdens een dialoog. Met formeel wordt daarbij verwezen naar geïstitutionaliseerde of algemeen bekende vergaderingen waarvan soms verslagen publiek beschikbaar zijn. Hierna worden de voornaamste genoemd. Daarbij moet nogmaals duidelijk gesteld worden dat de contacten, formeel of informeel, een dubbel doel hebben: het vergaren van informatie over de stand van zaken in de dialoog (1) om zo de juiste input te kunnen geven en de juiste kanalen te kunnen aanspreken (2).

5.2.1. Binnen de Raad en de nationale overheden

Uit de antwoorden van de geïnterviewde personen blijkt dat een deel van de lobbyactiviteit via de Raad ging. Omdat het onmogelijk is om een overzicht van de contacten met de nationale overheden voor de volledige EU te geven werd gefocust op Vlaanderen met een kleine uitweiding naar Duitsland.

5.2.1.1. Werkgroep bio

Binnen de Vlaamse Overheid wordt elke twee maanden de zogenaamde werkgroep bio georganiseerd. Deze werkgroep bestaat uit twee mensen van Certisys, twee mensen van TÜV Nord Integra, twee mensen van Quality Partners, Bioforum, Boerenbond, ABS en de mensen van de administratie zelf. Het betreft een formele vergadering waar allerhande programmapunten aan bod komen en waar belangenorganisaties ook input kunnen geven (interview 13). Het gaat niet echt om een soort briefing, maar eerder om het toetsen van wetgeving aan de praktijk (interview 12). Toch kwam het biodossier de afgelopen drie jaar op elke vergadering ter sprake, weliswaar slechts als één van de programmapunten. Verder houden de Vlaamse stakeholders vaak

bijeenkomsten los van de werkgroep. Zo zit Boerenbond op regelmatige basis samen met Bioforum en ABS (interview 10).

5.2.1.2. Briefings op de Permanente Vertegenwoordiging

In aanloop van een ontmoeting van de Raad in de samenstelling van de ministers van landbouw wordt vaak een formele briefing op de Permanente Vertegenwoordiging georganiseerd. In Duitsland gebeurt zo iets frequent. Zo vond er een briefing plaats vlak voor de cruciale Raadsbijeenkomst van 12-13 juni 2017. Een anonieme bron meldde dat het vaak slechts om oppervlakkige informatie ging die het Duitse standpunt in het dossier verklaarde. Ook belangenorganisaties als AöL halen hun info soms via dit kanaal (interview 9). Alles is echter afhankelijk van de sterkte en de interesses van de Permanente Vertegenwoordiging. Het is vooralsnog onduidelijk of dergelijke briefings naar aanloop van een Raadsbijeenkomst ook plaatsvinden in België (en de rest van de EU), maar de waarschijnlijkheid is groot. Eigen ervaring leert immers dat voor iedere Straatsburgzitting van het Europees Parlement ook een briefing plaatsvindt op de Belgische Permanente Vertegenwoordiging.

5.2.1.3 Terugkoppeling onder Maltees voorzitterschap

Begin dit jaar trad een uitzonderlijke, weliswaar iets minder formele, situatie op waarbij er grootschalig contact was tussen stakeholders, het voorzitterschap en de nationale delegaties. Nadat rapporteur Häusling op 8 december 2016 een *logjam* afkondigde stuurde hij een opvallend persbericht de wereld in:

"We are now in a cooling-off period, a temporary cessation of the negotiations (...) I invite interested organic farming organisations to take part in discussions on what such improvements could look like." (persmededeling Martin Häusling, 2016)

De belangenorganisaties werden dus opgeroepen om te participeren in de discussies, iets wat niet overeenstemt met de stelling in de literatuur dat lobbyisten worden uitgesloten van de dialoog (cfr. infra). Daarop werd door Certisys bij de Vlaamse Overheid om een bijeenkomst met een aantal besluitvormers gevraagd. Die bijeenkomst vond plaats op 8 januari 2017. Op deze ontmoeting van iets meer dan 30 minuten waren nagenoeg alle Vlaamse en Waalse belangenorganisaties aanwezig en iemand van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging die zorgvuldig naar iedereen luisterde en antwoorden trachtte te geven. Deze informatie, die voornamelijk ging over gevoelige onderwerpen als de pesticidedrempel, diende als basis voor de Permanente Vertegenwoordiging. Begin februari stond immers, in het kader van de bilaterale methode van Malta, een ontmoeting met het voorzitterschap op het programma. Daarin zou het Belgisch standpunt duidelijk gemaakt worden, een standpunt dat vaak heel heterogeen is. Waalse en Vlaamse belangenorganisaties –

maar ook intern binnen Vlaanderen – hebben soms een verschillend standpunt. Vlaamse belangengroepen richten zich dan ook bijna altijd tot de administratie van minister van landbouw Schauvliege (CD&V) en niet tot die van minister Ducarme (MR) (interview 6, 10 en 13).

5.2.2 Formele lobbykanalen binnen het Europees Parlement

5.2.2.1 Informatie uit AGRI

De meest *basic* manier van informatieverwerving gebeurt via de parlementaire commissie. Zoals reeds gezegd is de rapporteur conform artikel 73 van het parlementair reglement verplicht om na iedere dialoog verslag uit te brengen in de desbetreffende commissie (Europees Parlement, 2014: 23). Het betreft hier enkel informatievergaring en geen input. De informatie die meegedeeld wordt varieert echter van commissie tot commissie. Zo werd tijdens de vergadering van 20 maart 2017 nauwelijks diepgaande info verschaft, iets wat wel het geval was tijdens de zitting van 15 mei. Toch blijft de impact en invloed ervan beperkt. Het is een handige manier om als buitenstaander de grote lijnen te weten te komen, maar specifieke issues komen zelden aan bod. De geïnterviewde personen stelden dan ook dat hun lobbykanalen in het Parlement elders liggen (cfr. infra).

5.2.2.2. Belgische ontmoeting met de rapporteur

Ergens in de loop van 2016 werden Belgische belangenorganisaties, mede door toedoen van MEP Tarabella (S&D), op de hoogte gebracht over de discussies in de dialoog omtrent de pesticidedrempel. De Belgische stakeholders besloten toenadering te zoeken tot de twee Belgische MEP's van Greens/EFA om via die weg duidelijkheid te vragen aan rapporteur Häusling (interview 3, 4 en 5). Finaal werd een onderhoud geregeld met de betrokken organisaties en een aantal mensen uit het Parlement. Deze eerder formele ontmoeting vond plaats in een kleine zaal binnen het Parlement (5E1). Onder andere het Waalse *Nature et Progrès* was aanwezig en toonde enorme bezorgdheid omtrent het pesticide issue (Interview 4). Toch werd de sfeer door een aantal aanwezigen als vrij arrogant omschreven (interview 3 en 4).

5.2.2.3 Terugkoppeling na de logjam

Simultaan met de ontmoeting tussen de belangenorganisaties en de Raad koppelde ook de EP-delegatie begin januari terug op de achterban. Nadat rapporteur Häusling openlijk de stakeholders had opgeroepen om te participeren in de discussies werd op 24 januari 2017 een onderhoud met de sector geregeld. Het Parlement opende de deuren voor belangenorganisaties als IFOAM, EOCC, COPA-COGECA en AöL die vijf jaar na de publieke consultatie opnieuw een kans zagen om op grote schaal input te kunnen geven (interview 8). De delegatie van het Parlement bestond uit: (1) rapporteur Häusling en zijn team van adviseurs, (2) de schaduwrapporteurs Lins en Andrieu met een aantal collega's van hun fractie en (3) assistenten van andere MEP's. Zij namen plaats aan de

ene kant van de tafel (interview 9). Aan de overkant zaten onder andere twee mensen van IFOAM, drie van EOCC en twee of drie mensen van COPA-COGECA. In totaal bestond deze ontmoeting uit een 40-tal personen: ongeveer 20 uit het Parlement en 20 vanuit de sector (interview 8). Daarenboven werden ook de Raad en de Commissie uitgenodigd om deel te nemen aan de gesprekken. Zij kwamen echter niet opdagen, wat hen door de aanwezigen allerminst in dank werd afgenomen (interview 9). Tijdens deze vergadering kon iedereen zijn zeg doen en de problemen in de tekst voorleggen aan een Parlement dat aandachtig luisterde.

5.2.2.4. De Civil Dialogue Group on Organic Farming binnen de Commissie

Via de Commissie verloopt de meest formele manier van lobbyen via de eerder vernoemde *Civil Dialogue Group on Organic Farming*. Het dossier stond steeds bovenaan de agenda. Tijdens elke CDG werd steevast hetzelfde stramien gevolgd. De Commissie opende met een *state of play* van het dossier en gaf daarbij een korte geschiedenis van het besluitvormingstraject. Vervolgens gaf ze een zeer beknopt overzicht van de heersende discussies in de dialoog, al wou men daar liever niet veel over kwijt. Daarna traden de aanwezigen in discussie met de Commissie. De vragen gingen over algemene zaken zoals de duur van de dialoog, maar ook over technische zaken als productieregels en import. Sommige organisaties als CEJA probeerden op de meeting van 25 november 2016 te weten te komen hoe het stond met de verdeling tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen (Europese Commissie, 2016). Algemeen gesproken bleek dit de meest geheime informatie, iets wat logisch is aangezien het gaat om de machtsverdeling tussen de instellingen (interview 8). De discussies hieromtrent vonden voornamelijk in het begin van de onderhandelingen plaats (interview 6). Over de meeste andere kwesties werd wel openlijk gecommuniceerd.

Toch speelt de CDG maar een bescheiden rol in het lobbyproces. Een goed lobbyist heeft immers andere kanalen om zijn of haar boodschap kwijt te kunnen tijdens de dialoog. Een vertegenwoordiger van AöL omschrijft het als volgt:

“From my point of view, this is complete nonsense. It is an administrative exercise. The influence of a lobbygroup, whether it is an NGO or Monsanto, is not given via the CDG. It happens much more informal. Humans are humans and they work with relationships.” (Interview 9)

5.3. Informele lobbykanalen

Bovenstaande quote illustreert het belang van informele contacten. Deze contacten zijn belangrijker dan de formele lobbykanalen. Het kennen van de juiste mensen in de EU-bubbel is immers allesbepalend voor het succes van een lobbyist tijdens een dialoog. In de literatuur bleef dit item tot nog toe onderbelicht.

5.3.1. Lobby's op niveau van de Commissie

Zoals eerder gesteld speelt de Commissie een belangrijke rol als derde onderhandelingspartner in de dialoog, en niet die van facilitator. Het is dan ook logisch dat de Commissie, ook in de fase van de dialoog, sterk belobbyd werd. Aangezien de Commissie niet bereid was tot een gesprek is directe informatie van binnenuit niet beschikbaar. Verschillende belangenorganisaties praatten echter wel open over hun informele contacten met de Commissie tijdens de dialoog omtrent de herziening van de biowetgeving.

Allereerst vroeg CEO via de *freedom of information request* een aantal documenten op binnen de Commissie. Daaruit blijkt dat de B4 unit van DG AGRI, die formeel het woord voerde voor de Commissie in de dialoog, tal van brieven ontving van stakeholders. Zo stuurde COPA-COGECA op 29 november 2016 – vlak voor de 14^{de} dialoog – een brief naar de Commissie met een aantal aanbevelingen. De meeste briefuitwisseling dateerde echter van de periode voor de dialoog (CEO, persoonlijke mededeling, 2017, 2 mei).

Daarnaast stelden het EOCC en IFOAM begin maart 2017 een gezamenlijke brief op naar aanleiding van het lekken van de compromistekst die door Malta werd opgesteld. Daarin werden alle punten uitvoerig van commentaar voorzien en werd geformuleerd wat voor de sector echt niet door de beugel kon. De brief werd vervolgens naar zowel een aantal overheden als naar de B4-unit van de Commissie verstuurd (interview 8).

Naast het schriftelijk lobbyen zijn er tijdens het dialoogproces ook informele ontmoetingen geweest met mensen van de Commissie. In de nasleep van de formele ontmoeting tussen de EP-delegatie en de belangenorganisaties op 24 januari 2017 werd het EOCC gevraagd om meer uitleg te verschaffen omtrent een aantal specifieke productieregels zoals de omschakelingsperiode. Op die ontmoeting in het kantoor van de rapporteur waren, naast vier mensen van het Parlement, ook drie ambtenaren van de Commissie aanwezig (interview 8). Daarnaast vond dit voorjaar ook een informele ontmoeting plaats tussen een aantal mensen van de werkgroep bio binnen de COPA-COGECA structuur en een medewerkster van Commissaris Hogan. Tijdens die vergadering werd voornamelijk toelichting gegeven over de stand van zaken in de discussies (interview 10). Tot slot werd ook DG SANTE, die mee aan tafel zat in de dialoog, sterk belobbyd. Vanuit de hoek van de

NGO Arche Noah werd gesteld dat de ESA tot het laatste moment enorm hard heeft gelobbyd bij DG SANTE om de markt van de biologische zaden niet te liberaliseren. *In casu* werden tientallen brieven verstuurd en waren er eveneens informele ontmoetingen met de Commissie, voornamelijk via allerhande werkgroepen (interview 11). Dat deze grote koepels – binnen ESA zitten onder andere grote spelers als Monsanto, Bayer Cropscience, BASF en Syngenta – zeer actief waren werd eveneens bevestigd door CEO. Daarenboven belobbyde de ESA ook de Raad (interview 5).

5.3.2. Ontmoetingen met het Parlement

Hierboven werd reeds een informele ontmoeting tussen het EOCC en mensen van het Parlement en de Commissie geschetst. Het is natuurlijk evident dat er nog veel meer informeel contact is. Zo werkte AöL tijdens (en voor) de dialoog nauw samen met de EP-delegatie, niet te min omdat de rapporteur en zijn team dezelfde nationaliteit hebben als deze vereniging. Ook van IFOAM is geweten dat zij tot op het einde zeer nauw contact hadden met het Parlement. Als EU-koepel van de biosector stonden zij immers zeer dicht bij dit dossier (interview 9 en 11). Dat blijkt des te meer uit mailverkeer met een lid van IFOAM Europe. In de eindfase tussen 15 mei en 28 juni zaten zij bovenop het dossier en werden ze via informele persoonlijke contacten binnen de drie instellingen voortdurend gebriefd (IFOAM, persoonlijke mededeling, 2017, 15 mei). Voor die andere EU-koepel COPA-COGECA geldt hetzelfde. Voorzitters Merrild en Magnusson hadden samen met de secretaris-generaal Pesonen op regelmatige basis contact met het team van Häusling (interview 10).

Daar waar de voorgaande organisaties voornamelijk alle gevoelige onderwerpen belobbyden (pesticidedrempel, zaden, productieregels, grondgebonden teelten,...), was dit voor Arche Noah anders. Zoals reeds gesteld richtten zij zich voornamelijk op twee artikels in het voorstel en pleitten ze voor een liberalisering van de zadenmarkt om zo de productie en distributie van biozaden makkelijker te maken. Om dat te verwezenlijken onderhield een bestuurslid zeer nauwe contacten met de rapporteur en zijn team. De schaduwrapporteurs (Lins, Andrieu en Zullo) werden minder benaderd omdat zij *de facto* niet aan het woord komen in de dialoog. De rol bleek voornamelijk groot in de rapportfase van het Parlement, minder in de dialoog zelf. Bij deze ontmoetingen met de rapporteur en zijn team werden vooral technische zaken besproken en niet meer zozeer de brede aspecten (interview 11). Dit stemt overeen met de stelling dat het lobbyen in deze fase zich voornamelijk beperkt tot technische zaken (interview 7). Ook de Franse NGO Kokopelli onderhield dergelijke contacten met het Parlement. Samen met IFOAM stelden deze drie organisaties begin mei een gemeenschappelijke brief op die werd verstuurd naar alle betrokken EU-instellingen (interview 11). Dergelijke gemeenschappelijke brief geniet vaak de voorkeur bij lobbyisten omdat

dit vanzelfsprekend het draagvlak en de impact vergroot. Dat die impact groot was blijkt onder meer uit het lobbywerk bij de Raad.

5.3.3. Informele contacten met de Raad

De gesprekken met de betrokken organisaties leerden dat de lobbyactiviteit bij de Raad en de nationale overheden ook tijdens de dialoog zeer groot was. Alle geïnterviewde personen onderhielden (goede) relaties met hun nationale overheid en de Permanente Vertegenwoordiging.

Zowel Arche Noah, Kokopelli, AÖL, Bioforum als Boerenbond stelden formeel dat de Permanente Vertegenwoordiging en de nationale overheden een belangrijke bron van informatie uit de dialoog waren. In de meeste gevallen ging het daarbij zowel om informatievervalsing als informatieverwerving, dit via zowel formele (cfr. supra) als informele ontmoetingen. De grootste activiteit vond daarbij plaats vlak voor belangrijke samenkomsten van het SCA waar gestemd werd over een nieuw mandaat voor het voorzitterschap op basis van een nieuwe compromistekst. Tijdens deze fase was ook de ESA erg actief in het belobbyen van de Raad (interview 1).

In de aanloop naar het eerste compromisvoorstel van Malta van eind februari dit jaar werd bij diverse nationale overheden al hard gelobbyd om het voorstel af te schieten. De invloed van belangengroepen werd pas echt cruciaal in aanloop van de 18^{de} dialoog die voorzien was op 31 mei dit jaar. EUobserver (2017) berichtte toen dat IFOAM aan al haar leden had gevraagd om bij hun desbetreffende overheden te lobbyen om tegen het compromis te stemmen. Een bron dicht bij de EU-instellingen stelde dat IFOAM een zeer grote rol speelde bij de uitkomst. Malta kreeg uiteindelijk geen nieuw mandaat waardoor de dialoog van 31 mei geannuleerd werd en het hele dossier op sterven na dood was. Ook binnen België werd mede onder invloed van IFOAM een oproep gedaan om tegen het voorstel te stemmen, wat ook gebeurde. Ook het EOCC rijkte een aantal lidstaten een week voor de stemming een aantal argumenten aan om tegen het voorstel te stemmen. Die argumenten waren gebaseerd op het laatste compromisvoorstel. Dat voorstel werd bekomen via niet-officieel persoonlijk contact. In een race tegen de klok werd een analyse opgesteld die naar de betrokken lidstaten werd gecommuniceerd. Die tijdsdruk is overigens één van de struikelblokken voor een lobbyist in de dialoog. De periode tussen het verkrijgen van een voorstel en het communiceren van feedback is immers zeer kort, maar hierover later meer (EOCC, persoonlijke mededeling, 2017, 12 juni)

In de eerste twee maanden van 2017 trad echter opnieuw een speciale situatie op. In de nasleep van de formele ontmoeting van 8 januari met de Belgische Permanente Vertegenwoordiging werd aan Certisys gevraagd om een informele uiteenzetting te doen over de pesticidekwestie voor andere lidstaten. Begin februari kwamen 18 van de 28 lidstaten luisteren naar de Belgische manier van

werken omtrent de pesticidedrempel, een werkwijze die nogal uitzonderlijk is in de EU. Op deze informele ontmoeting waren eveneens mensen uit het team van rapporteur Häusling aanwezig. De aanwezigen spraken over een geparalyseerde ontmoeting. De aanwezige ambtenaren stelden immers nauwelijks vragen uit angst politieke statements te doen die niet in lijn waren met het stemgedrag van hun land. Uiteindelijk werd aan deze ontmoeting weinig gehoor gegeven in het daaropvolgende Maltees compromisvoorstel (interview 8).

Voorgaande anekdotes tonen aan dat belangenorganisaties toch wel een cruciale rol kunnen spelen in deze fase van het besluitvormingsproces. Toch stelt een andere bron uit de dialoog dat dit niet mag overdreven worden. Er bestaat een mogelijkheid dat lidstaten zich in de dialoog laten beïnvloeden door het werk van lobbyisten in de aanloop van een stemming, maar het blijft een mogelijkheid en geen zekerheid (interview 6). Toch kan gesteld worden dat in deze casus er een frequente informatiestroom tussen belangengroepen en nationale overheden plaatsvond. Die nationale overheden zijn overigens niet altijd even happig om informatie met een lobbyist te delen. Een lid van het EOCC stelt immers het volgende.

“De lidstaten zijn toch wel heel voorzichtig. Dat is niet alleen in België maar ook in andere landen die me al iets toegestuurd hebben. Die zijn ook altijd bang.” (interview 8)

5.3.4. Een gesloten dialoog?

Uit de verschillende gesprekken met beleidsmakers en stakeholders blijkt de dialoog rond de herziening een vrij open proces was. Het enige wat wel zeer moeilijk te verkrijgen was waren de individuele motiveringen en standpunten van iedere lidstaat afzonderlijk in aanloop naar een stemming.

Bij de start op 17 november 2015 was aanvankelijk zeer weinig informatie beschikbaar. De informatie die werd toegestuurd kwam voornamelijk via lekken allerhande en was nooit structureel. Dit had, zoals eerder gezegd, te maken met de interne discussies omtrent *delegated* en *implementing acts*. Naarmate het onderhandelingsproces vorderde werd de betrokkenheid van de stakeholders steeds groter. De hypothese dat lobbyisten worden uitgesloten uit dialoogen gaat in dit geval dan ook niet op. Een lid van AöL vat het als volgt samen.

“This is a bit a mistake within the trilogues. They created the political idea that a trilogue could be done behind closed doors, but that is a complete illusion. The negotiators need feedback. In this legal framework where you have to create bridges with the practical side out in the field, you need a back office. Otherwise, you are completely lost. The negotiators have no chance. It will be a democratic monster if they walk away from every sector. It is not only a problem for the organic sector, but it is a problem of any initiative proposal in EU.” (Interview 9).

De geïnterviewde wijst met andere woorden op het bestaan van het beeld van een gesloten dialoog waar de sector geen inspraak in heeft. Voorgaande informatie leert echter dat *in casu* wél meermaals is teruggekoppeld naar de sector, iets wat absoluut noodzakelijk is. Een politieke beslissing nemen zonder de achterban te raadplegen kan immers leiden tot politieke zelfmoord (interview 5). De dialoog rond de biowetgeving was dus geen volledig afgesloten proces. De rechtstreekse toegang tot informatie was echter weggelegd voor de *happy few* en was voornamelijk afhankelijk van persoonlijke contacten (cfr. infra). Toch impliceerde dit niet dat kleinere lobbygroepen geen toegang hadden tot informatie, integendeel.

5.4. Structuur binnen de lobbykoepels

Ondanks het gegeven dat de toegang tot informatie uit de dialoog beperkt bleef tot een selecte groep van lobbyisten, bleek dat kleinere (nationale) belangenorganisaties zich ook goed konden laten informeren. Dat had alles te maken met de structuur van de desbetreffende organisaties, een structuur die toeliet permanent informatie te verkrijgen om daarmee nieuwe input te kunnen geven.

5.4.1. Doorsluizen van informatie

Algemeen gesproken lijkt het erop dat kleinere, nationale of regionale belangenorganisaties zich eerder tot hun overheid richtten in dit dossier. De grotere spelers op EU-niveau als EOCC, IFOAM en COPA-COGECA richtten zich meer op de EU-instellingen. Door hun directe contacten met de rapporteur en de ambtenaren binnen de Raad en de Commissie kwamen zij vrij makkelijk aan informatie. Doordat vele kleinere belangenorganisaties binnen de structuren van COPA-COGECA en IFOAM vertegenwoordigd zijn werd deze informatie vaak met hen gedeeld. Ondanks dat een lid van Arche Noah stelt dat IFOAM deze informatie niet deelt met anderen, bleek dit in de praktijk lang niet het geval (interview 11). Binnen Bioforum werd bijvoorbeeld regelmatig met IFOAM contact gezocht. Doordat Bioforum binnen de IFOAM structuur is opgenomen beschikten zij ook over de nodige documenten – al gaf de Vlaamse Overheid hen ook een aantal teksten (interview 13). Hetzelfde gold *de facto* voor Boerenbond, de Vlaamse belangenorganisatie die eveneens vertegenwoordigd is binnen COPA-COGECA. Ook zij kregen via de EU-koepel de nodige documenten toegespeeld (interview 10). Het ging daarbij vooral om twee soorten documenten: de compromisvoorstellen binnen de Raad en het *four column document* dat gebruikt werd tijdens de dialoogen. Alle geïnterviewde lobbyisten beschikten over dergelijke documenten. Ze stelden echter formeel dat met het *four column document* niet te werken valt. Ten eerste waren deze teksten van 500-600 pagina's te lang om op een korte tijd grondig onder de loep te nemen. Ten tweede was het vaak niet duidelijk waarover al een akkoord was en wat de openstaande issues waren. De input

was dan ook voornamelijk gebaseerd op het compromisvoorstel van de Raad, een tekst die – aldus de stakeholders in kwestie – veel helderder is opgesteld dan het *four column document*.

Het verdelen van documenten uit de dialoog bleek niet alleen voorbehouden voor de organisaties vertegenwoordigd in een EU-koepel. Ook tussen de verschillende belangenorganisaties werd op regelmatige basis informatie uitgewisseld. Zo gebeurde het bijvoorbeeld dat IFOAM – die het dichtst bij de bron zit – teksten doorstuurde naar leden van het EOCC. (interview 8).

5.4.2. Input via EU-koepels

Om hun stem te laten horen op EU-niveau trachtten kleinere belangenorganisaties via de eerdergenoemde EU-koepels input te geven. Zoals gezegd hadden Bioforum en Boerenbond op regelmatige basis contact met respectievelijk IFOAM en COPA-COGECA. Dat contact gebeurde zowel via mailverkeer als via persoonlijke ontmoetingen. Tijdens die contacten gaven de desbetreffende organisaties hun standpunten door. Die standpunten kwamen echter vaak overeen met de standpunten van de desbetreffende EU-koepel. Enkel omtrent de pesticidedrempel zat Bioforum op een andere lijn dan IFOAM (interview 10 en 13).

Het proces van output en input tijdens een dialoog blijkt dus niet enkel via de drie instellingen te verlopen. Ook binnen de lobbywereld zelf circuleerden de afgelopen maanden tal van documenten. Die teksten werden verkregen op basis van lekken via persoonlijke contacten, contacten opgebouwd door jarenlange samenwerking (interview 8). Het persoonlijke aspect is dan ook cruciaal in deze thesis.

5.5. De rol van persoonlijkheden

Doorheen deze thesis werd al duidelijk dat het hebben van persoonlijke contacten één van de belangrijkste elementen is voor de lobbyist. Zonder deze relaties loop je verloren in het politieke kluwen. De rol van persoonlijkheden en persoonlijke contacten om toegang te hebben tot de dialoog was zeer groot. Met name de politieke groep van de rapporteur speelde een belangrijke rol bij de openheid van de dialoog.

5.5.1. De politieke groep van de rapporteur

Een aantal geïnterviewde personen stelden formeel dat de politieke groep van de rapporteur een belangrijke rol speelt in het al dan niet toegang hebben tot de dialoog. In het geval van het biodossier stond rapporteur Häusling relatief open voor het discours van verschillende NGO's waardoor deze vrij makkelijk output en input kregen. Iemand binnen Arche Noah omschreef de openheid van de dialoog als volgt.

“You know what, that is also because he is a green. They are not secretive on consulting NGO’s because they consult more NGO’s than industry, or at least they are more open to NGO discourse than the others. My first real file was the plant health file and there the rapporteur was from the ECR. We had no info, nada. Even the Greens/EFA advisor was very frustrated (...) And the fact that it is a green, I think, with the tradition of the political party, you have more access and openness because the conservative, she talked to the industry much more than she talked to us, and she will not do this openly” (interview 11)

In casu bleek rapporteur Häusling zeer open te staan voor de input van NGO’s, ook tijdens de dialoog. Andere bronnen stellen echter dat de rapporteur ook intense contacten had met de Duitse biosector, die door haar omvang als snel als een industriële lobbytak kan gezien worden (interview 5). Ook in andere dossiers stonden groene MEP’s soms open voor de vragen vanuit de industrie. Zo was er in het ETS dossier contact tussen Arcelor Mittal en de groene schaduwrapporteur (interview 3).

De toegang tot de dialoog hangt dus in grote mate af van de persoonlijkheid en de politieke achtergrond van de mensen aan het roer van de onderhandelingen. Sommigen uit eerder centrumrechtse tot rechtse kringen staan eerder open voor de industrie, andere uit het linkse kamp eerder voor NGO’s (interview 9). Het gaat hier echter niet om een wetmatigheid en afwijkingen zijn altijd mogelijk. Dat zorgt ervoor dat de toegang tot informatie voor iedere belangenorganisatie verschilt van dialoog tot dialoog en van dossier tot dossier.

5.5.2. Dossierkennis en persoonlijke contacten

Naast de politieke achtergrond van de rapporteur zijn persoonlijke contacten zoals reeds gezegd immens belangrijk voor de toegang tot de dialoog. Dat industriële lobbygroepen zich zoals in de literatuur wordt vermeld enkel tot de rapporteur richten, werd in dit geval ontkracht. De realiteit is genuanceerder en afhankelijk van allerhande factoren. *“Humans are humans and they work with relationships”* stelt iemand van AöL, een citaat dat in deze veel waarheid bevat. De toegang tot informatie hangt dan ook af van de relatie, de voorgeschiedenis en het politieke perspectief van de rapporteur en de ambtenaren binnen de Raad en de Commissie (interview 9).

Alle geïnterviewde personen die op EU-niveau actief zijn hebben hun relaties om aan informatie te komen en input te geven (interview 8, 9 en 11). Die relaties zijn het resultaat van jarenlange samenwerking waarbij vaak een hechte (professionele) band ontstond. De belangenorganisaties die niet op EU-niveau actief zijn onderhielden nauwe relaties met de medewerkers van de EU-koepels waarin zij vertegenwoordigd zijn (interview 10 en 13). Zo bleven zij, weliswaar niet via

directe bronnen uit de dialoog, op de hoogte van de ontwikkelingen. Hun informatievergaring en input gebeurde dan ook vooral onrechtstreeks via hun relaties met de EU-koepels.

De toegang tot de dialoog bleek voornamelijk weggelegd voor een selecte groep van lobbyisten die nauwe contacten onderhielden met de rapporteur en zijn team, de ambtenaren binnen de B4 unit van DG AGRI en in mindere mate de ambtenaren binnen de Permanente Vertegenwoordigingen en de nationale overheden. Al die informatieoverdracht was gebaseerd op vertrouwen en was zeer confidentieel, zo stelt Arche Noah.

“You have to know the right person to ask and to have a very trustful relationship, to say nothing to other people. No one but you can know about it. It is completely confidential. It is really true trust.”(interview 11)

Naast persoonlijke contacten, de voorgeschiedenis en de politieke voorkeur speelt een vierde factor een belangrijke rol in de toegang tot de dialoog: dossierkennis. Heel wat adviseurs en ambtenaren moesten, ondanks hun technische bagage, vaak beroep doen op belangenorganisaties om bepaalde technische zaken uit de praktijk uit te klaren. Wanneer stakeholders bij informele ontmoetingen met de instellingen kunnen uitpakken met een uitmuntende dossierkennis, speelt dit in hun kaart om betere relaties op te bouwen. Ze creëren met andere woorden een bepaalde naam en reputatie in de EU-bubbel. Zo wees een lid van het EOCC het team van de rapporteur tijdens de formele ontmoeting van 24 januari op een aantal fouten in het voorstel omtrent het veevoer van bedrijven in omschakeling. Het team van de rapporteur weerlegde dit waarna het EOCC hen de precieze paragraaf kon voorleggen (interview 8). Het is vanzelfsprekend dat dergelijke technische kennis indruk maakte op de EP-delegatie. Het mag dan ook niet verwonderen dat het EOCC later in het voorjaar betrokken werd bij de technische issues in de dialoog (cfr. supra).

Bovenstaande feiten sluiten min of meer aan bij de bevindingen van Gullberg (2011), Andlovic en Lehmann (2014) en Judge en Earnshaw (2002). Leden van de EP-delegatie stonden voortdurend in contact met een kleine groep belangenorganisaties. Dit impliceerde echter niet dat kleinere stakeholders niet op de hoogte werden gebracht. Zoals hiervoor reeds vermeld bestaat er immers ook een voortdurende uitwisseling van gegevens tussen de belangenorganisaties onderling. Het betrof zoals gezegd voornamelijk het *four column document* en de voorstellen binnen de Raad. Die teksten sijnelden vaak amper een week voor een stemming of dialoog binnen waardoor alle geïnterviewde organisaties onder een enorme tijdsdruk stonden om input te geven. De gigantische teksten van 500-600 bladzijden werden vaak op een aantal dagen van commentaar voorzien.

De hypothese dat stakeholders minder tijd hebben om te lobbyen door de verkorting van de gewone wetgevingsprocedure (als gevolg van de dialoog) is *in casu* moeilijk toetsbaar. Het dossier

sleepte immers veel te lang aan – naar alle waarschijnlijkheid 46 maanden voor de formele afronding - om daar wetenschappelijke uitspraken over te doen. Toch stelden sommigen die betrokken waren bij de vorige herziening in 2007 – die nog niet via de codecisieprocedure verliep – dat ze veel sneller op de hoogte werden gebracht van bepaalde issues dan vroeger (interview 8). De verkorting van het tijds kader zorgde aanvankelijk ook niet voor een toename van de lobbyactiviteit in de dialoog zoals Andlovic en Lehmann (2014: 805) stelden. Zoals hiervoor reeds gezegd waren de eerste maanden onder Luxemburgs voorzitterschap relatief gesloten en waren er maar weinig lekken (interview 8). Desalniettemin bleven de meeste lobbyisten op de hoogte van de stand van zaken, iets wat bij de vorige herziening zoals gezegd veel minder het geval was. Pas toen de onderhandelingen volledig in het slop zaten in de loop van 2016 kwamen de belangengroepen écht in het spel en vonden er, zoals de alle voorgaande informatie aangeeft, intense contacten tussen de sector en de instellingen plaats. Niet zozeer het veranderde tijds kader als gevolg van de inkorting van de procedure speelde in dit geval dus een rol, maar wel de korte tijds spanne tussen het ontvangen van een voorstel of *four column document* en het moment van feedback. Door alle geïnterviewde stakeholders werd dit als belangrijkste probleem van de dialoog aanzien, niet dat ze er – zoals de literatuur stelt – ervan werden uitgesloten (interview 8, 9, 10, 11 en 13).

5.6. Conclusie

Bovenstaande leert dat het dialoogproces in deze gevalstudie allesbehalve gesloten was. De EU-instellingen hadden de afgelopen maanden en jaren op regelmatige basis formele en informele ontmoetingen met de belangenorganisaties. Dit ging van formele feedback na de *logjam* tot informele contacten met de rapporteur en de ambtenaren van de Commissie en Raad. Dit creëerde het beeld dat de toegang tot de dialoog beperkt is tot een selecte groep van lobbyisten, een gegeven dat op zich klopt. Die toegang is in belangrijke mate afhankelijk van sterke persoonlijk-confidentiële relaties en de politieke kleur van de contactpersoon in kwestie. Toch impliceerde dit niet dat kleinere organisaties die niet op EU-niveau actief zijn geen output of input kregen of konden geven. Via de desbetreffende EU-koepels konden zij ook, weliswaar indirect, hun boodschap kwijt aan de machthebbers in de dialoog.

6. Algemeen besluit

Aan het einde van deze masterproef blijkt dat de herziening van de wetgeving rond de biologische landbouw een aantal bevindingen in de literatuur nuanceert. Door het dossier ten gronde uit te spitten kwamen opvallende elementen naar boven die een aanvulling zijn op het onderzoek trialogen in het algemeen en de rol die belangenorganisaties daarin spelen.

Wanneer wordt teruggegrepen naar het oorspronkelijke onderzoekkader (cfr. 2.3), blijkt het tijdsaspect een belangrijke rol te spelen. Anders dan wat Brandsma (2015) stelt werd het grote aantal trialogen niet echt bepaald door de kleine politieke groep van de rapporteur of de commissie waarin het dossier zich bevindt. De lange aansleep werd voornamelijk veroorzaakt door de complexiteit en de breedchaligheid van het dossier, al speelden de rapporteur en het voorzitterschap ook een belangrijke rol. Door de ellenlange onderhandelingen bleek het moeilijk om een wetenschappelijke uitspraak te doen over het gegeven dat het verkort tijds kader als gevolg van de introductie van trialogen zorgt voor een stijging van de lobbyactiviteit in de dialoog. Wel vond in de eerste maanden onder Luxemburgs voorzitterschap geen spectaculaire stijging van de lobbyactiviteit plaats. Het was voornamelijk na de *logjam* van eind 2016 dat stakeholders (opnieuw) mee in het bad werden getrokken. Dit nuanceert dan ook de hierboven vernoemde vaststelling van Andlovic en Lehmann (2014).

Wat betreft de samenstelling van de dialoog komen de resultaten uit deze gevalstudie min of meer overeen met de conclusies van Roederer-Rynning en Greenwood (2015). De delegaties van de Raad en de Commissie bleken echter iets groter dan door hen werd vooropgesteld. Voor de Commissie was dit voornamelijk te wijten aan de aanwezigheid van zowel DG AGRI als DG SANTE in de dialoog. De delegatie van het Parlement (ongeveer 35 mensen) kwam overeen met de verwachtingen. Toch bleek de samenstelling van de dialoog geen vaststaand gegeven en zaten soms onderhandelaars uit andere dossiers mee aan tafel (cfr. officiële controles).

Een van de belangrijkste bijdragen van deze thesis omtrent de werking van trialogen ligt zonder meer in het uitklaren van de machtsrelaties in de dialoog. Ondanks de groeiende macht van het Parlement de afgelopen decennia vertaalt dit zich niet onmiddellijk in een overwicht in de dialoog. Daarbij moet echter gesteld worden dat de introductie van trialogen op zich al een indicator zijn van een groeiende impact van het Parlement. Deze informele ontmoeting werd immers binnen het kader van het groeiend aantal codecisie-domeinen opgericht om een politiek akkoord tussen de instellingen te versnellen, iets wat paradoxaal genoeg in dit geval niet lukte.

In de (oudere) literatuur heerst de visie dat de Raad de voordeelgenieter is van de introductie van trialogen omwille van de expertise en de niet-rechtstreekse verantwoording aan de kiezer

(Shackleton, 2000; Shackleton & Raunio, 2003; Costa et. al., 2011; Andlovic & Lehmann, 2014). Andere zien het Parlement als winnaar (Häge & Kaeding, 2007). De bevindingen in deze thesis sluiten echter dichter aan bij de conclusies van Roederer-Rynning en Greenwood (2015) die afstappen van de simpele dichotomie tussen Raad en Parlement en tussen winnen en verliezen. Wie aan de winnende hand is, is afhankelijk van diverse factoren. Een coherente EP-delegatie met een sterke rapporteur zal in de onderhandelingen sterker staan dan een delegatie die niet aan elkaar hangt. Daarbij is de stemming in de parlementaire commissie belangrijk. Indien de rapporteur een sterk mandaat meekrijgt kan hij het hard spelen in de onderhandelingen. Als er maar met de hakken over de sloot een meerderheid werd behaald (en er dus binnen de EP-delegatie weinig homogeniteit bestaat), staat de rapporteur verzwakt in de onderhandelingen. De Raad kan dan immers achteroverleunen en afwachten tot de tweede lezing, wanneer de stemregels in het Parlement strikter zijn. *De facto* kan het Parlement iets sterker staan in eerste lezing dan in tweede, al is dit zeker en vast geen wetmatigheid. *In casu* beschikte rapporteur Häusling over een sterk mandaat en trok de EP-delegatie min of meer aan hetzelfde zeel. Die rapporteur kreeg als gevolg van de introductie van trialogen een nog belangrijkere rol. Hij was immers de spreekbuis van het Parlement in de dialoog. Dit bleek impact te hebben op de lobbyactiviteiten van stakeholders: daar waar in de rapportfase zowel de rapporteur, de schaduwrapporteurs als andere MEP's werden benaderd, bleek dit tijdens de dialoog te verschuiven in de richting van de rapporteur.

Daarnaast spelen de onderhandelingscapaciteiten en persoonlijke relaties een belangrijke rol in wie de macht heeft in de dialoog. Een sterke onderhandelaar voor de Raad kan het EP-blok doen kraken, en omgekeerd. In het geval van het biodossier kwam er heel wat kritiek op de onderhandelingscapaciteiten van de rapporteur, al werd dit door de voorzitter van de landbouwcommissie genuanceerd. Ook op de Nederlandse en Maltese onderhandelaars voor de Raad werd kritiek geuit. Ook persoonlijke relaties spelen een belangrijke rol: een EP-delegatie die elkaar al jaren kent staat veel sterker dan een delegatie die elkaar nauwelijks kent. Politiek blijft politiek, en het is te makkelijk om te stellen dat door trialogen de Raad of het Parlement aan de winnende hand zijn. De derde partij, de Commissie, speelt daarbij ook een belangrijke rol. Afhankelijk van hun wensen zullen zij toenadering zoeken tot het Parlement of de Raad, al toont het biodossier ook dat de Commissie voor sommige issues geïsoleerd kan staan. De Commissie is dus een volwaardige derde actor in een dialoog en speelt niet de rol van facilitator die ze formeel zou moeten spelen.

De geanalyseerde trialogen brachten een aantal nieuwe elementen naar boven omtrent de dynamiek van dergelijke interinstitutionele onderhandelingen, en dat was zeker en vast ook het

geval voor rol die belangenorganisaties er in spelen. De lobbyactiviteit in een dialoog komt aan het einde van een lang proces, een proces waar lobbyisten inspelen op informatieverwerving, informatieverschaffing en bewustwording, deze laatste vooral in de rapportfase van het Parlement. In die zin kwamen de activiteiten van NGO's als Arche Noah overeen met de bevindingen van Huber en Shackleton (2013) omtrent de bewustwordingsfase bij MEP's.

Uit dit onderzoek blijken er een aantal gemeenschappelijkheden met de gevalstudie van Andlovic en Lehmann (2014) te bestaan, maar eveneens vele verschillen. *In casu* bleek dat grote "industriële" lobbygroepen (o.a. ESA) zich tot de rapporteur richtten, maar eveneens tot de Commissie en de Raad. Kleinere belangenorganisaties richtten zich wel tot de Raad (nationale delegaties), maar niet direct tot de Commissie en de schaduwrapporteurs. Er treden met andere woorden geen wetmatigheden op in het lobbygedrag in de EU-bubbel. Wie waar lobbyd is afhankelijk van diverse factoren. De politieke oriëntatie van de rapporteur en de ambtenaren binnen de Raad en de Commissie zijn daar één van. In dit geval stond de rapporteur uit de groene fractie meer open voor het discours van NGO's en EU-koepels als IFOAM en EOCC, maar stond men bijvoorbeeld binnen DG SANTE meer open voor de input vanuit de industrie. In een ander dossier kunnen de kaarten echter anders liggen. De stelling van Andlovic en Lehmann (2014) dat er een verschil bestaat tussen private en publieke lobbygroepen wat betreft de toegang tot informatie kan vanuit diezelfde optiek bekeken worden. Bij sommigen zullen publieke lobbygroepen die aan de deur kloppen snel aan informatie geraken, bij anderen dan weer niet. Kleinere, nationale of regionale belangenorganisaties richtten zich echter voornamelijk tot de nationale of regionale overheid, tenzij ze zoals in het geval van Boerenbond of Certisys ook werkzaam zijn in de corresponderende EU-koepels.

De stelling van Gullberg (2011) en Andlovic en Lehmann (2014) dat de directe toegang tot de dialoog voorbehouden is voor een select groep aan lobbyisten lijkt in dit geval op te gaan. De toegang tot onder andere de rapporteur bleek voorbehouden aan organisaties als IFOAM, AÖL, EOCC, COPA-COGECA en Arche Noah die hun weg kennen in de Europese wijk. Dat impliceerde echter niet dat kleinere organisaties niet op de hoogte zijn. Zij hebben eveneens hun formele kanalen binnen de overheid. Daarenboven bleek in dit geval de structuur van lobbyorganisaties zo georganiseerd dat bepaalde documenten als het *four column document top-down* verder verspreid. De input gebeurde via dezelfde koepels, maar dan *bottom-up*. Over dat document stelde iedereen echter formeel dat het onmogelijk is om het te volgen. De desbetreffende organisaties deden dan ook voornamelijk beroep op de compromisdocumenten van de Raad.

De belangrijkste bijdrage omtrent de kennis over de rol van lobbyisten ligt misschien in het feit dat deze thesis aantoont dat dialoogen niet altijd die gesloten processen zijn zoals de literatuur en de

media vaak stellen. Alleen al het gegeven dat het als buitenstaander mogelijk is een thesis te schrijven over een dossier dat op dit moment nog in de pijplijn zit, leert dat deze hypothese genuanceerd moet worden. De stelling van Roederer-Rynning en Greenwood (2015) en Häge en Naurin (2013) dat trialogen afgesloten onderhandelingen zijn waar niemand iets over weet gaat *in casu* niet op. In deze trialoog was de rol van lobbyisten groot. De lobbyactiviteit ging echter voornamelijk om technische – weliswaar belangrijke – zaken zoals de pesticide- en zadenkwestie. Goed georganiseerde lobbyorganisaties lieten zich niet afschrikken door de trialoog. De in- en output gebeurde daarbij op formele en informele wijze. Zo bestonden er binnen de drie instellingen formele samenkomsten waar het dossier werd behandeld. Daarnaast traden er een aantal terugkoppelmomenten op toen het dossier in het slop zat. De belangrijkste in-en output werd echter gegeven via informele ontmoetingen met de Raad, de Commissie en de rapporteur. Al die ontmoetingen waren gebaseerd op sterke persoonlijke relaties. Het delen van informatie gebeurde met andere woorden in alle confidentialiteit. In die optiek geeft deze thesis een meerwaarde aan het academische debat. Niet alleen de soort (privaat of publiek) of de grootte (industriële of kleinschalig) van een organisatie is daarbij cruciaal, maar ook het hebben van persoonlijke relaties met de machthebbers. Met andere woorden: hoe groot een private industriële lobbygroep ook mag zijn, als ze geen persoonlijke relaties heeft met de machthebbers (bijvoorbeeld als gevolg van de politieke voorkeur van de rapporteur of ambtenaren), dan blijven ze aan de zijlijn staan.

Het hele verhaal van de trialoog en de rol van lobbygroepen daarin blijkt dus vanuit deze casus vooral een verhaal van nuances. Het is en het blijft natuurlijk een gevalstudie. Door het in de diepte uit te spitten kwamen opvallende elementen naar boven, maar het is best mogelijk dat bovenstaande conclusies minder opgaan in andere dossiers. Vele trialogen zijn immers uniek. Om de academische kennis te verbreden is dan ook meer vergelijkbaar onderzoek in andere dossiers uit andere beleidsdomeinen nodig. Dit kan alleen maar bijdragen tot een grondigere kennis over trialogen en de rol die belangenorganisaties er in spelen.

7. Bibliografie

Wetenschappelijke artikels

- Andlovic, M., & Lehmann, W. (2014). Interest group influence and interinstitutional power allocation in early second-reading agreements: a re-examination of aviation emissions trading. *Journal of European Public Policy*, 21(6), 802-821.
- Bouwen, P. (2002). Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. *Journal of European public policy*, 9(3), 365-390.
- Brandsma, G. J. (2015). Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking. *European Union Politics*, 16(2), 300-319.
- Costa, O., Dehousse, R., & Trakalova, A. (2011). Codecision and "early agreements": An improvement or a subversion of the legislative procedure? *Studies of the Fondation Notre Europe*(84), 1-46
- Dauner, M., & Sohn, K.-D. (2015). Legislation by way of trialogue: the end of transparent representative democracy? *ceplInput*, 19, 1-16.
- De Ruiter, R., & Neuhold, C. (2012). Why Is Fast Track the Way to Go? Justifications for Early Agreement in the Co-Decision Procedure and Their Effects. *European Law Journal*, 18(4), 536-554.
- Earnshaw, D., & Judge, D. (2002a). No simple dichotomies: lobbyist and the European Parliament. *Journal of Legislative Studies*, 8(4), 61-79.
- Earnshaw, D., & Judge, D. (2002b). No simple dichotomies: Lobbyists and the European Parliament. *The journal of legislative studies*, 8(4), 61-79.
- Farrell, H., & Héritier, A. (2004). Interorganizational negotiation and intraorganizational power in shared decision making: early agreements under codecision and their impact on the European Parliament and Council. *Comparative political studies*, 37(10), 1184-1212.
- Frennhof, L. M. (2017). The Increasing Power of the European Parliament: Negotiating the EU-India Free Trade Agreement. *International negotiations*, ISSN 1382-1340X (In Press).
- Gullberg, A. T. (2011). Rational lobbying and EU climate policy. *International Environmental Agreements*, 8(2), 161-178.
- Hix, S. (1999). *The Political System of the European Union*. New York: St.Martin's Press.
- Huber, K., & Shackleton, M. (2013). Codecision: a practitioner's view from inside the Parliament. *Journal of European Public Policy*, 20(7), 1040-1055.

- Häge, F. M. (2011). Politicising Council decision-making: the effect of European Parliament empowerment. *West European Politics*, 34(1), 18-47.
- Häge, F. M., & Kaeding, M. (2007). Reconsidering the European Parliament's Legislative Power: Formal vs. Informal Procedures. *Journal of European Integration*, 29(3), 341-361
- Häge, F. M., & Naurin, D. (2013). The effect of codecision on Council decision-making: informalization, politicization and power. *Journal of European Public Policy*, 20(7), 953-971.
- Kardasheva, R. (2009). *Legislative package deals in EU-decision-making: 1999-2007*. (PhD), The London school of economics and political science, Londen.
- Marshall, D. (2010). Who to lobby and when: Institutional determinants of interest group strategies in European Parliament committees. *European Union Politics*, 11(4), 553-575.
- Maurer, A. (2003). The Legislative Powers and Impact of the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, 41(2), 227-247.
- Mortelmans, D. (2011). *Kwalitatieve analyse met Nvivo*. Leuven: Acco.
- Offerman, F., Nieberg, H., & Zander, K. (2009). Dependency of organic farms on direct payments in selected EU member states: Today and tomorrow. *Food Policy*, 34(3), 273-279.
- Orbie, J. (2009). *Theorie van de Europese integratie: ideeën, belangen en instellingen*. Leuven: Acco.
- Panke, D. (2012). Lobbying institutional key players: How states seek to influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50(1), 129-150.
- Rasmussen, A., & Reh, C. (2013). The consequences of concluding codecision early: trilogues and intra-institutional bargaining success. *Journal of European Public Policy*, 20(7), 1006-1024.
- Richardson, J., & Mazey, S. (2001). Interest Groups and EU Policy-Making: Organizational Logic and Venue Shopping. *European Union: Power & Policy-Making*, 2, 1-39.
- Roederer-Rynning, C., & Greenwood, J. (2015). The culture of trilogues. *Journal of European Public Policy*, 22(8), 1148-1165.
- Roose, H., & Meuleman, B. (2014). *Methodologie van de sociale wetenschappen: een inleiding*. Gent: Academia Press.
- Shackleton, M. (2000). The politics of codecision. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(2), 325-342.
- Shackleton, M., & Raunio, T. (2003). Codecision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change. *Journal of European Public Policy*, 10(2), 171-188.

Thompson, R., & Hosli, M. (2006). Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making. *Journal of Common Market Studies*, 44(2), 391-417.

Tsebelis, G. (1994). The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. *The American Political Science Review*, 88(1), 128-142.

Vos, H. (2015). *Besluitvorming in de Europese Unie: een survival kit*: Leuven: Acco.

EU-Bronnen

Alter-EU. (2016). National representations in Brussels: open for corporate lobbyists. Retrieved from <https://www.alter-eu.org/documents/2016/03-0>

Europese Commissie (2014). Final Minutes of the meeting of the Civil Dialogue Group on Organic Farming on 2 December 2014. Retrieved from <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/civil-dialogue-groups/organic-farming/2014-12-02/minutes.pdf>

Europese Commissie (2014). Organics: Commission proposal for more and better. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-312_en.htm

Europese Commissie (2014). Executive summary of the impact assessment. Retrieved from https://ec.europa.eu/agriculture/organic/sites/orgfarming/files/docs/body/resume-impact-assessment-part1_en.pdf

Europese Commissie (2014). Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on organic production and labelling of organic products, amending Regulation (EU) No XXX/XXX of the European Parliament and of the Council [Official controls Regulation] and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007. Retrieved from https://ec.europa.eu/agriculture/organic/sites/orgfarming/files/docs/body/proposal_en.pdf

Europese Commissie (2014). Strategic agenda Civil Dialogue Group on Organic Farming. Retrieved from https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/civil-dialogue-groups/strategic-agenda-organic-farming_en.pdf

Europese Commissie (2015). Civil Dialogue Group on Organic Farming Meeting of 16 December 2015. Retrieved from <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/civil-dialogue-groups/organic-farming/2015-12-16/minutes.pdf>

Europese Commissie (2015). Final Minutes of the Civil Dialogue Group on Organic Farming on 17th April 2015. Retrieved from <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/civil-dialogue-groups/organic-farming/2015-04-17/minutes.pdf>

- Europese Commissie (2016). Civil Dialogue Group“Organic Farming”Meeting of 14 April 2016. Retrieved from <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/civil-dialogue-groups/organic-farming/2016-04-14/minutes.pdf>
- Europese Commissie (2016). Civil Dialogue Group“Organic Farming”Meeting of 25 November 2016. Retrieved from <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/civil-dialogue-groups/organic-farming/2016-11-25/minutes.pdf>
- Europese Commissie (2016). EU Legislation Review and Electronic Certificate of Inspection: State of play. Retrieved from <https://ec.europa.eu/agriculture/organic/sites/orgfarming/files/docs/body/biofach.pdf>
- Europese Commissie (2017). Composition organic farming. Retrieved from https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/civil-dialogue-groups/composition-organic-farming_en.pdf
- EPRS. (2014). European Parliament: Facts and Figures. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-542150-European-Parliament-Facts-and-Figures-FINAL.pdf>
- Häusling, M. (2016). Logjam in the revision of the Organic Farming regulation. Retrieved from <http://www.martin-haeusling.eu/presse-medien/pressemitteilungen/1522-logjam-in-the-revision-of-the-organic-farming-regulation.html>
- Europese Ombudsman (2016). Ombudsman calls for more trilogues transparency. Retrieved from <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/69214/html.bookmark>
- Europees Parlement (2014). Verslag van de werkzaamheden betreffende medebeslissing en bemiddeling: 14 juli 2009 - 30 juni 2014 (zevende zittingsperiode). Retrieved from http://www.europarl.europa.eu/code/information/activity_reports/activity_report_2009_2014_nl.pdf
- Europees Parlement (2017). Committee on Agriculture and Rural Development. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/nl/committees/video?event=20170515-1900-COMMITTEE-AGRI>
- Europees Parlement (2017). Procedure file 2014/0100(COD): Organic production and labelling of organic products. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2014/0100\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2014/0100(COD))
- Centre for Public Scrutiny (2006). Rapporteurs in the European Parliament. Retrieved from <http://www.aalep.eu/sites/default/files/documents/Rapporteurs%20in%20the%20European%20Parliament.pdf>
- Raad van de Europese Unie (2014). 3307th meeting of the COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (Agriculture and Fisheries). Retrieved from <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7668-2014-INIT/en/pdf>

Artikels

- EDRI. (2016). Trilogues: the system that undermines EU democracy and transparency. Retrieved from <https://edri.org/trilogues-the-system-that-undermines-eu-democracy-and-transparency/>
- EUObserver. (2014). Secret EU lawmaking: the triumph of the trilogues. Retrieved from <https://euobserver.com/investigations/123555>
- EUObserver. (2017). Malta unable to solve EU organic conundrum. Retrieved from <https://euobserver.com/economic/138057>
- EURACTIV. (2015). Trilogues: What goes on behind closed doors? Retrieved from <http://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/opinion/trilogues-what-goes-on-behind-closed-doors/>
- Politico (2017). POLITICO Pro Morning Agri and Food: Organics — Japan trade deal — Xylella Fastidiosa. Retrieved from <http://www.politico.eu/pro/politico-pro-morning-agri-and-food-organics-japan-trade-deal-xylella-fastidiosa/>
- Politico. (2017). Agreement reached on organics reform. Retrieved from <http://www.politico.eu/pro/agreement-reached-on-organics-reform/>
- Politico. (2017). Council still split on organics bill despite agreement elsewhere. Retrieved from http://www.politico.eu/pro/council-still-split-on-organics-bill-despite-agreement-elsewhere/?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=a8858e739e-EMAIL_CAMPAIGN_2017_03_03&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-a8858e739e-189621073
- Politico. (2017). EU countries vote against organics bill. Retrieved from <http://www.politico.eu/pro/eu-countries-vote-against-organics-bill/>
- Politico. (2017). Malta revives organics file amid widespread disagreement. Retrieved from <http://www.politico.eu/pro/malta-revives-organics-file-amid-widespread-disagreement/>
- Politico. (2017). Meet MEP Martin Häusling, the man behind keeping pesticides in organic food. Retrieved from <http://www.politico.eu/pro/the-champion-of-organic-pesticides-2/>
- Politico. (2017). POLITICO Pro Morning Agri and Food: Alcohol labeling — Glyphosate — Mercosur deal. Retrieved from http://www.politico.eu/?post_type=pro&p=583552
- Politico. (2017). POLITICO Pro Morning Agri and Food: Glyphosate — Organics compromise — Irish fishers' Brexit fears. Retrieved from <http://www.politico.eu/pro/politico-pro-morning-agri-and-food-organics-law-glyphosate-irish-fishermen/>
- Politico. (2017). POLITICO Pro Morning Agri and Food: Omnibus, organics — GMOs — Agrimergers. Retrieved from http://www.politico.eu/?post_type=pro&p=597470

- Politico. (2017). POLITICO Pro Morning Agri and Food: US glypho-case — Organic pressure — Hake news. Retrieved from http://www.politico.eu/?post_type=pro&p=634698
- Running Commentary. (2016). Politico ranks the Joseph Muscat/Marlene Bonnici combo as one of the weakest in Europe. Retrieved from <https://daphnecaruanagalizia.com/2016/05/politico-ranks-joseph-muscatmarlene-bonnici-combo-one-weakest-europe/>
- Statewatch. (2017). Opening up secret trilogue decision-making awaits court decision. Retrieved from <http://www.statewatch.org/news/2016/dec/eu-ep-cjeu-challenge.htm>
- The Sunday Times. (2011). Insight: Euro MPs exposed in 'cash for laws' scandal. Retrieved from <https://www.thetimes.co.uk/article/insight-euro-mps-exposed-in-cash-for-laws-scandal-g8w93bqj3v0>