



Lessius Hogeschool Antwerpen  
Voortgezette Academische Opleiding Journalistiek  
Academiejaar 2004-2005

# Lobbyen bij het Europees Parlement

*Casestudie: REACH*

Eindwerk

Josti Gadeyne

Juni 2005

Lessius Hogeschool Antwerpen  
Voortgezette Academische Opleiding Journalistiek  
Academiejaar 2004-2005

# Lobbyen bij het Europees Parlement

*Casestudie: REACH*

Eindwerk

Josti Gadeyne

Juni 2005

---

# Inhoudstafel

---

Voorwoord	2
Wetenschappelijke inleiding	3
1. <i>Probleemstelling</i>	3
2. <i>De legitimiteit van de Europese Unie</i>	4
3. <i>Media als belangrijkste informatiebron</i>	5
4. <i>Het effect van media</i>	9
5. <i>De normatieve rol van media</i>	12
6. <i>Besluit</i>	14
7. <i>Bibliografie</i>	15
Journalistiek werkstuk	17
1. <i>Inleiding</i>	17
2. <i>Artikels</i>	19
3. <i>Besluit</i>	41
4. <i>Bibliografie</i>	43

---

# Voorwoord

---

Uit ettelijke opiniepeilingen blijkt dat steeds minder mensen zich in het Europese project kunnen vinden. De recente afwijzing van de Europese Grondwet door de burgers van Frankrijk en Nederland in een referendum legt nog maar eens de vinger op de wonde. In tegenstelling tot deze evolutie vind ik mij steeds meer in het Europese project. Europa heeft me altijd al geboeid, hoewel het niet altijd een liefdesrelatie was en is. Europa heeft zijn tekortkomingen, maar ook zijn uitdagingen. En juist dat maakt het een boeiend thema om te onderzoeken.

Er schort duidelijk iets aan de communicatie over Europa. De EU zelf kampt met een communicatiedeficit, want ze slaagt er tot op vandaag niet in haar project op een begrijpbare manier aan haar Europese burgers uit te leggen. En journalisten? Want over Europa wordt niet echt uitgebreid geschreven of gesproken in de media. Journalistieke nieuwswaardecriteria en een commerciële logica verhinderen dat de Europese politiek veel aan bod komt in de media. Dat heeft me niet tegengehouden om me onder te dompelen in de wereld van Europese parlementsleden, ambtenaren en lobbyisten, integendeel. Ik beschouw het als een uitdaging om mijn interesse voor Europa over te brengen op andere mensen en om de ingewikkelde structuur en besluitvorming van de Europese Unie op een begrijpbare manier uit te leggen. Dat zoiets niet gemakkelijk is, heb ik aan de lijve ondervonden.

In de eerste plaats wil ik de Europese parlementsleden, ambtenaren en lobbyisten bedanken voor de tijd die ze konden vrijmaken voor een interview. Zonder hun woorden en inzichten zou dit eindwerk weinig waarde hebben. Verder wil ik Jan Heuvelmans bedanken, een corrector van onschatbare waarde. Ook Stef Boogaerts, mijn 'journalistieke peter', verdient een dankwoordje. En natuurlijk alle mensen die me op professioneel en persoonlijk vlak hebben bijgestaan.

*Josti Gadeyne*

---

# Wetenschappelijke inleiding

---

## 1. Probleemstelling

De impact van de Europese Unie op het dagelijks leven van de burger is enorm. Het vlees dat op zijn bord ligt, het kraanwater dat hij drinkt, de decibels die zijn grasmachine mag produceren, de veiligheid op het werk... dat is allemaal onderhevig aan Europese regels. Zestig tot zeventig procent van onze nationale wetten en regels wordt rechtstreeks door de Europese Unie gedicteerd. Nochtans vinden de meeste burgers Europa een ver-van-mijn-bed-show (Degryse, 2004: 2-5). Opiniepeilingen van de Europese Unie tonen aan dat het vertrouwen van de burger in de Europese instellingen laag ligt. Volgens de meest recente Eurobarometer – het instrument waarmee de Europese Commissie twee keer per jaar naar de opinie van haar burgers peilt – had begin 2004 nog maar 41 procent van de Europeanen vertrouwen in de Europese Unie (European Commission, 2004: B.16). Dat is een daling ten opzichte van de vorige Eurobarometer (Degryse, 2004: 2). Voor België ligt dit cijfer iets hoger: 49 procent van de Belgen heeft vertrouwen in de EU (Europese Commissie, 2004: 18). Bovendien vond slechts 48 procent van de Europese burgers begin vorig jaar het EU-lidmaatschap een goede zaak voor zijn land. België scoort hier beduidend hoger met 57 procent (European Commission, 2004: B.34). Maar toch, ook dat blijft een laag percentage om aanspraak te kunnen maken op legitimiteit. Naast deze onrustwekkende onderzoeken naar de publieke opinie van de gemiddelde Europeaan, kwamen er steeds meer protestacties tegen het beleid van de EU en daalde de opkomst bij de Europese verkiezingen (Baetens e.a., 2004a: 2).

Doordat de EU een belangrijk deel van de Europeanen koud laat, kampt ze dus met een legitimiteitsprobleem. Dat brengt me tot de volgende centrale onderzoeksvraag: zijn de media belangrijk in het informeren en sensibiliseren van de burgers over de EU en kunnen/moeten ze zo bijdragen tot het verminderen van het legitimiteitsdeficit van diezelfde EU?

Het eerste hoofdstuk van de wetenschappelijke inleiding behandelt het concept van legitimiteit. Welke aspecten omvat dat begrip en waar kunnen de media legitimiteitsverhogend werken? Het tweede hoofdstuk kijkt naar hoe de Belgische media in de praktijk berichten over de Europese Unie en of ze de facto voor de burgers wel een belangrijke bron van informatie over de EU zijn.

Het derde hoofdstuk behandelt het effect van de media op de publieke opinie. Dat gebeurt aan de hand van theorieën zoals *framing* en *agenda-setting*.

Het laatste hoofdstuk bekijkt een aantal normatieve theorieën over media. Stel dat de media een belangrijke rol spelen in het informeren van de burgers over de EU en dat zij invloed hebben op de houding van deze burgers, moeten zij hun rol hier dan op afstemmen? Met andere woorden: moeten de media de burgers meer Europese berichtgeving voorschotelen als blijkt dat dit een positief effect heeft op de legitimiteit van de EU?

## 2. De legitimiteit van de Europese Unie

Een politieke instelling als de Europese Unie kan op verschillende manieren legitimiteit verwerven. De volgende onderverdeling van het concept van legitimiteit in criteria, dimensies en modellen maakt dat duidelijk.

Het eerste criterium is **legaliteit**. Er is sprake van legaliteit als *“de politieke autoriteit verworven en uitgevoerd wordt volgens vooropgestelde en vastgestelde regels”* (Baetens e.a., 2004a: 5). Dit wil bijvoorbeeld zeggen dat de regering van een land een weerspiegeling moet zijn van de meerderheid in het nationale parlement, dat op zijn beurt verkozen wordt volgens vooropgestelde regels. En de wetten die de regering en het parlement ontwerpen, moeten gemaakt worden volgens wettelijke voorschriften en procedures (Bursens en Baetens, 2004: 4).

Het tweede criterium is **normatieve rechtvaardiging**. Dat begrip verwijst naar *“de politieke context waarin de regels gerechtvaardigd zijn volgens sociaal aanvaarde overtuigingen over de juiste bron van autoriteit en over de doeleinden van de overheid”* (Baetens e.a., 2004a: 5). Dat houdt onder meer in dat burgers moeten aanvaarden dat verschillende categorieën van regels door verschillende overheidsniveaus worden opgelegd. Ze moeten het gevoel hebben dat deze overheidsniveaus een beleid voeren volgens de juiste procedures en met de juiste doeleinden (Bursens en Baetens, 2004: 4).

Het laatste criterium is **legitimering**: *“het bestaan van de autoriteit moet bevestigd worden door een expliciete goedkeuring van de onderdanen of van andere politieke autoriteiten”* (Baetens e.a., 2004a: 5).

Hoe meer een politieke entiteit aan deze drie criteria voldoet, hoe meer het als legitiem beschouwd kan worden.

Het tweede aspect van legitimiteit, dimensies, kan opgesplitst worden in input- en outputlegitimiteit. **Inputlegitimiteit** verwijst naar het feit dat zij die regeren aansprakelijk worden gesteld door

zij die geregeerd worden: *'government by the people'*. Een duidelijk voorbeeld van deze inputlegitimiteit is de rechtstreekse verkiezing van een parlement.

Een politiek systeem kan heel democratisch georganiseerd zijn maar geen beleid afleveren dat aanvaard wordt door zijn burgers. Daarom is ook **outputlegitimiteit** van belang: politieke systemen moeten presteren, hun beleid moet effectief zijn. Hier geldt dus het adagium *'government for the people'* (Bursens en Baetens, 2004: 4-5).

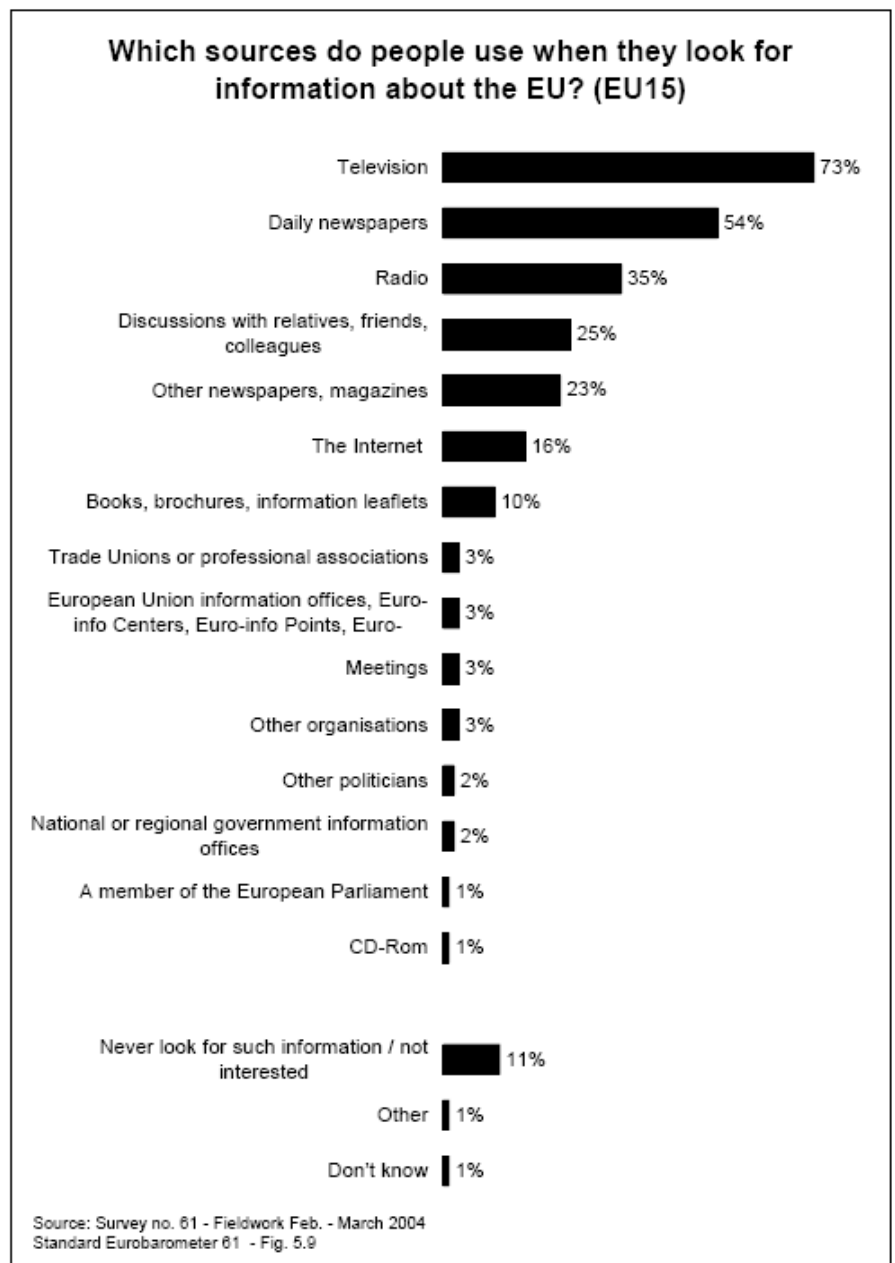
Het laatste onderdeel van legitimiteit omvat twee modellen. Een goed voorbeeld van **directe legitimiteit** is de natiestaat: er is een direct verband tussen wie geregeerd wordt en wie regeert. Burgers kunnen door middel van regelmatige verkiezingen de overheid direct aansprakelijk stellen. Bij internationale politieke instellingen is dat verband veeleer **indirect**. Hier geven de burgers via hun nationale regering legitimiteit aan de internationale instelling. De Europese Unie kan niet exclusief in één van deze modellen worden ondergebracht. Zij moet zowel direct, door de bevolking van de lidstaten, gelegitimeerd worden als indirect, via de lidstaten (Baetens e.a., 2004a: 6-7).

De media spelen een belangrijke rol bij het toekennen van legitimiteit aan een politieke instelling. Zij kunnen legitimiteitsverhogend werken, vooral op het vlak van directe outputlegitimiteit, normatieve rechtvaardiging en legitimering. *"De erkenning van internationale instellingen als bron van autoriteit en de aanvaarding van de beleidsoutput van deze instellingen door de publieke opinie en het middenveld kan het legitimiteitsgehalte van de EU [...] verhogen"* (Baetens e.a., 2004a: 9). Massamedia zouden hierin een bevorderende rol kunnen spelen: *"De verspreiding van informatie via de media zou immers meer kennis kunnen genereren van de Europese [...] bestuurslagen en op die manier de erkenning en aanvaarding ervan in de hand kunnen werken"* (Baetens e.a., 2004a: 9-10).

### 3. Media als belangrijkste informatiebron

Vooraleer het effect van media op de publieke opinie te onderzoeken, is het nuttig om te weten hoe de verspreiding van informatie over de EU via de media momenteel verloopt en of de media voor de burgers wel een belangrijke bron van informatie over de EU zijn.

Uit de jongste Eurobarometer-peiling van de Europese Commissie blijkt dat de media voor de burger de belangrijkste bron van informatie zijn over de Europese Unie (*zie grafiek*). De meeste burgers (73 procent) halen hun informatie over de EU uit het medium televisie. 54 procent van de Europeanen zoekt deze informatie op in kranten en 35 procent luistert hiervoor naar de radio (European Commission, 2004: B.32). België leunt sterk aan bij dat Europees gemiddelde: 71 procent van de Belgen haalt zijn informatie over de EU uit televisie, 48 procent uit dagbladen en 36 procent uit radio (Europese Commissie, 2004: 25-26).



Ondanks het feit dat de burger voor informatie over de Europese Unie sterk afhankelijk is van de media, neemt de EU-berichtgeving in de media geen prominente plaats in. De verslaggeving over de Europese Unie is beperkt en selectief. Uit onderzoek blijkt dat slechts 3 procent van de Belgische mediaberichtgeving in de periode 1991-2000 aan de EU gewijd is <sup>1</sup> (Bursens en Baetens,

<sup>1</sup> De studie van Bursens en Baetens maakt gebruik van twee datasets. Het eerste databestand werd aangemaakt op basis van een longitudinaal onderzoek en omvat alle nieuwsberichten op de voorpagina van drie Vlaamse kranten (*De Standaard*, *De Morgen* en *Het Laatste Nieuws*) en twee Waalse kranten (*Le Soir* en *La Libre Belgique*) in de periode 1991-2000. Deze dataset bevat ook alle items van het tv-nieuws op twee Vlaamse (VRT en VTM) en twee Waalse zenders (RTBF en RTL-TV) van 1993 tot en met 2000. Het tweede databestand is specifiek en beperkter in tijd. Het omvat artikelen en nieuwsitems over de EU, de WHO en de anders-



2004: 15). Dat staat niet echt in verhouding tot het politieke belang van de EU voor de Belgische politiek. Want, zoals al eerder vermeld, wordt het leeuwendeel van nationale wetgeving geïnitieerd door Europese regelgeving. De berichtgeving verloopt bovendien niet regelmatig: het EU-nieuws is geconcentreerd rond de EU-toppen in juni en december. Ongeveer 50 procent van alle Belgische EU-berichtgeving spitst zich toe op deze zesmaandelijks Europese Raden. Een groot deel van die topgerelateerde berichtgeving gaat zelfs nauwelijks over de top zelf, laat staan over de werking van de EU. Het informatiegehalte van de ‘gewone’ EU-berichtgeving, buiten de topbijeenkomsten om, ligt opmerkelijk hoger, maar dat nieuws is schaars. Naast de Europese Raden schiet het EU-nieuws ook de hoogte in naar aanleiding van eenmalige sensationele gebeurtenissen, maar daar wordt niet bepaald een gunstig beeld van de EU opgehangen (Baetens e.a., 2004a: 227). *“If EU-coverage is confined to only a few occasions, it is unlikely that the EU will be regarded by European citizens as an important governance level or as a level with substantial impact on their daily lives”* (Bursens en Baetens, 2004: 13).

De Belgische EU-berichtgeving is overwegend episodisch: slechts 25 procent van het EU-nieuws geeft een contextuele interpretatie naast feitelijke informatie. Episodische berichtgeving beperkt zich tot het beschrijven van een bepaalde gebeurtenis zonder te verwijzen naar de ruimere context. Thematische nieuwsberichten daarentegen zijn diepgaande verslagen die aandacht schenken aan precedenten, gevolgen, betrokkenen en dergelijke meer. *“Although factual episodic news is necessary to follow up the daily events within the European institutions, we assume that thematic news is more effective to inform the public about, for example, objectives and policies of the EU”* (Bursens en Baetens, 2004: 13).

65 procent van de Belgische EU-berichtgeving vermeldt een specifieke Europese instelling. De Europese Commissie komt het meest in het nieuws, namelijk in 28 procent van de Europese nieuwsitems. Maar het gaat dan veelal over negatieve berichtgeving. Het Europees Parlement komt in 10 procent van de EU-berichtgeving voor. *“[...] European institutions are often mentioned by mass media, but rarely in a neutral way that can generate knowledge and a balanced evaluation of their functioning”* (Bursens en Baetens, 2004: 18-19). De Belgen kennen enkel de belangrijkste instellingen van de EU en een ruime meerderheid kent het Europese besluitvormingsproces niet (Bursens en Baetens, 2004: 18).

---

globaliseringsbeweging in de weken rond de Europese top van Laken en de WHO-top van Doha (5-17 november respectievelijk 10-23 december 2001). Dezelfde kranten en tv-zenders als in de eerste dataset werden onderzocht, plus de artikels van vier andere Waalse kranten (*L’Echo*, *La Dernière Heure*, *Vers l’Avenir* en *La Nouvelle Gazette*) en vier andere Vlaamse kranten (*De Financieel Economische Tijd*, *Het Belang van Limburg*, *De Gazet van Antwerpen*, *Het Volk* en *Het Nieuwsblad*). (Bursens en Baetens, 2004: 14-15)

Een typisch kenmerk van internationale berichtgeving is ‘nationalisering’. Daarbij worden de nationale aspecten van een internationale gebeurtenis in de verf gezet, bijvoorbeeld door zich te concentreren op de nationale gevolgen van een Europese beslissing. Het geeft Europa een gezicht en helpt de mensen het nieuws beter te verstaan, *“because people’s existing knowledge of the national context can help to interpret new foreign information”* (Bursens en Baetens, 2004: 19). 47 procent van de EU-nieuwsitems op televisie bevat de naam van één of meer Belgische politici en organisaties. Bij de krantenartikels bedraagt dit aantal 31 procent (Bursens en Baetens, 2004: 14, 19-20).

‘Personalisering’ is ook een manier om het nieuws aantrekkelijker te maken voor de lezer of de kijker. Dergelijke berichten focussen op personen zoals politici of gewone burgers. In België zijn 40 procent van de EU-artikels en 42 procent van de tv-items over de EU gepersonaliseerd. 82 procent van deze individuen zijn politici, 8 procent zijn vertegenwoordigers van het middenveld en 7 procent zijn leden van civiele organisaties. Leden van de Europese Commissie of het Europees Parlement zouden een belangrijke rol kunnen spelen als ‘gezichten’ van de Unie, maar zij komen slechts in 6 procent respectievelijk minder dan 1 procent van de gepersonaliseerde berichten voor. De gewone man of vrouw in de straat staat zelfs in geen enkel EU-nieuwsbericht centraal (Bursens en Baetens, 2004: 20-21).

De EU-berichtgeving in België schiet volgens de onderzoekers tekort in het informeren van de Belgen over de Europese Unie. Maar eigenlijk zou dit geen verrassing mogen zijn, de media volgen in hun berichtgeving over de EU een onmiskenbare journalistieke logica: wat maakt iets tot nieuws. *“Voor de grote massa is de EU geen prioriteit. Wat baat het om meer EU-nieuws te hebben als de lezers en kijkers afhaken?”* (Baetens e.a., 2004a: 228). De media hanteren een aantal nieuwswaardecriteria op basis waarvan ze beslissen om over bepaalde zaken wel en over andere niet te berichten. *“News in general tends to be negative or critical – as succinctly stated by credos such as ‘if it bleeds, it leads’. [...] This ‘negativity bias’ is not exclusive of the EU but it is a general rule in the media coverage of political news”* (de Vreese, 2003a: 19). Bekius onderscheidt elf criteria:

- Conflict: ruzies scoren, of het nu in de politiek of in de sport is.
- Omvang: grootschalige rampen, epidemieën,...
- Competitie: sport, verkiezingen,...
- Actualiteit: het laatste nieuws heeft voorrang.
- Belang voor de lezer: openbare werken,...
- Afwijking: een lammetje met zes poten, de president van de VS die een affaire met zijn stagiaire heeft,...

- Bekendheid: de eerste minister die een auto-ongeval heeft, de president van de VS die een affaire met zijn stagiaire heeft,...
- Afstand: hoe dichterbij, hoe belangrijker. Dit wordt ook wel de 'kilometerdodenregel' genoemd: één dode in België staat qua nieuwswaarde gelijk met pakweg tien doden in Duitsland, honderd in Turkije en duizend in China (Van Langendonck, 2001).
- Betrokkenheid: wat emotioneel dichtbij is, is belangrijk. Bijvoorbeeld Belgen die omkomen in het buitenland.
- Ontwikkeling: informatie en formatie na de verkiezingen, verloop van een epidemie,...
- Ontspanning: niet noodzakelijk, maar leuk om te weten.

(Bekius, 2003: 12-13)

#### 4. Het effect van media

Ondanks het feit dat media voor burgers de belangrijkste informatiebron over de EU zijn, is de informatie die ze aanbieden schaars. Kan meer EU-berichtgeving leiden tot een grotere legitimiteit van de EU? *“Given the high level of uncertainty and complexity of European integration, citizens are likely to be dependent on the media for guidance in interpreting developments as well as forming opinions”* (de Vreese, 2003b). Omdat de Europese Unie een instelling is die niet onmiddellijk waarneembaar is en waarvan het beleid niet direct voelbaar is, spelen de massamedia een aanzienlijke rol in het creëren van percepties van en attitudes over de Europese Unie en haar beleid (Baetens e.a., 2004a: 226). Theorieën zoals *framing* en *agenda-setting* tonen aan dat media de publieke opinie en de agenda van burgers beïnvloeden, onder meer omdat ze nieuwsitems in een bepaalde context plaatsen en aan bepaalde items meer aandacht schenken dan aan andere.

De media zijn veel meer dan louter verspreiders van informatie en opinies. Ze slagen er in om de lezers en kijkers te zeggen *waarover* ze moeten denken. De theorie van *agenda-setting* stelt dat de media, door bepaalde topics wel en andere niet aan de orde te stellen, de mentale agenda van individuen bepaalt (Pauwels, 2000: 10-11). Dat veronderstelt een causale relatie tussen de onderwerpen die de massamedia in hun berichtgeving benadrukken, de media-agenda, en de onderwerpen die de ontvangers belangrijk vinden, de ontvangersagenda. Stappers formuleert het als volgt: *“Wanneer de media aan een bepaald item méér aandacht gaan besteden, dan heeft dat tot gevolg dat de ontvangers dat item eveneens belangrijker gaan vinden [...]”* (Stappers e.a., 1990: 125). Met andere woorden: wanneer een onderwerp hoger op de media-agenda wordt geplaatst, is het na verloop van tijd ook ge-

stegen op de ontvangersagenda. Sommige gebeurtenissen zijn echter zo opvallend dat iedereen ze opmerkt en daar de media niet voor nodig heeft (Stappers e.a., 1990: 125). *“The more an issue is invisible as such, the more it is prone to be put onto the public’s agenda via the media”* (Baetens e.a., 2004b: 3). En Europese politiek valt meestal niet op. *“That is not to say that the EU is dealing with irrelevant or non tangible topics, quite on the contrary, but most of these topics are mediated via national political authorities”* (Baetens e.a., 2004b: 3). *Agenda-setting* geldt dus voor die gevallen, die zonder de aandacht van de media ongemerkt in de vergetelheid zouden geraken.

De volgende vraag is dan: hoe vormen mensen opinies over de onderwerpen die op hun ontvangersagenda voorkomen? De media kunnen de publieke opinie beïnvloeden door bepaalde aspecten van een onderwerp te belichten ten nadele van andere aspecten. Dat proces wordt *framing* genoemd: *“Events have little intrinsic value unless embedded in a meaningful framework that organizes and lends coherence to the interpretation of events”* (de Vreese, 2003b: 5). Gebeurtenissen worden door de media gekaderd of in een bepaalde context geplaatst, wat een impact heeft op hoe wij de wereld percipiëren (de Vreese, 2003b: 21). Gamson en Modigliani definiëren een *frame* als volgt: *“[...] a central organizing idea or story line that provides meaning to an unfolding strip of events, weaving a connection among them. The frame suggests what the controversy is about, the essence of the issue”* (Gamson en Modigliani geciteerd in de Vreese, 2003b: 27).

*Frames* hebben verschillende ‘locaties’. Journalisten bepalen vooreerst op welke manier ze een item belichten. Dat komt tot uiting in de tekst, meer bepaald in de aan- of afwezigheid van bepaalde woorden, zinnen, beelden en bronnen. *“Frames in the news can be examined and identified by the presence or absence of certain keywords, stock phrases, stereotyped images, sources of information and sentences that provide thematically reinforcing clusters of facts or judgments”* (de Vreese, 2003b: 33). Kaders omvatten zowel tekstuele als visuele elementen. Vervolgens worden de gedachten, interpretaties en evaluaties van de ontvanger beïnvloed door deze *frames*: *“[...] (s)he makes inferences that may or may not reflect the frames in the text and the framing intention of the communicator”* (de Vreese, 2003b: 24). Er vindt met andere woorden een interactie plaats tussen de *frames* van de media en de reeds bestaande kennis en predisposities – persoonlijke overtuigingen, attitudes en gedragingen – van het individu (de Vreese, 2003b: 24).

Het effect van *frames* op een individu kan van verschillende aard zijn. Ze kunnen een effect hebben op de manier waarop informatie opgemerkt, verwerkt en opgeslagen wordt, alsook op houdingen, opinies en gedrag (de Vreese, 2003b: 42-45). *“News frames affect opinions and attitudes [...] by*

*stressing specific values, facts or other considerations, endowing them with greater relevance to an issue than under an alternative frame*” (de Vreese, 2003b: 46).

Journalisten hebben de keuze uit verschillende *frames* om hun nieuwsberichten te kaderen. Een aantal van deze *frames* kwamen al aan bod in het voorgaande hoofdstuk, toen de EU-berichtgeving in de Belgische media besproken werd. Zo is het nieuwswaardecriterium ‘conflict’ een veelgebruikte *news frame*. De media hanteren *“a game interpretation of the political world as an ongoing series of contests, each with a new set of winners and losers”* (de Vreese, 2003b: 32). De meningsverschillen tussen individuen, groepen, instellingen of landen worden door het conflictkader in de verf gezet. Een ander kader benadrukt de menselijke impact van nieuws en *“brings a human face, an individual’s story, or an emotional angle to the presentation of an event, issue or problem”* (de Vreese, 2003b: 32). De economische gevolgen van gebeurtenissen voor onder andere individuen en landen is ook een veelgebruikt nieuwskader. Daarnaast kan men tevens ‘nationalisering’ en episodische versus thematische berichtgeving als *frames* beschouwen (de Vreese, 2003b: 27-33).

De stelling dat media effect hebben op de opinie van mensen gaat niet altijd op. Om het met de woorden van Lasswell te zeggen: *“Some of the messages on some of the media have some effects on some audiences some of the time”* (Lasswell geciteerd in Glynn e.a., 1999: 388). Er vindt altijd een interactie plaats tussen de media en de reeds bestaande kennis en predisposities van de ontvanger. Hierdoor stellen individuen zich selectief bloot aan berichten waar ze het al mee eens zijn. Selectieve waarneming en weerhouding spelen ook een rol: *“People were viewed as capable both of easily distorting what they see and hear to match their own biases and of remembering what they find agreeable and forgetting that which they do not”* (Glynn e.a., 1999: 400). Media zouden dus vooral bestaande inzichten versterken.

Selectieve mediaconsumptie door de bevolking zorgt er voor dat meer media-aandacht voor de EU en zelfs een andere teneur in de berichtgeving niet per definitie een legitimiteitsverhogend effect zal hebben. Het is mogelijk dat meer EU-berichtgeving niet leidt tot het effectief lezen of bekijken door het publiek van dat groter aanbod. Meer kennis leidt bovendien niet per se tot meer steun en kan zelfs tot een stijging van negatieve gevoelens leiden, vooral wanneer de media negatief berichten over de EU (Baetens e.a., 2004a: 228-231). Maar wie niet waagt, niet wint. Daarom pleiten Baetens e.a. er voor om toch te pogen de kennis en vertrouwdheid van de bevolking ten aanzien van de EU te verhogen: *“De publieke opinie kan slechts bijdragen tot een verhoging van de outputlegitimiteit van de EU indien zij voldoende op de hoogte is van de werking en het beleid ervan”* (Baetens e.a., 2004a: 231). Minimale kennis is dus als het ware een voorwaarde om te legitimeren.

Maar het blijft een moeilijke taak, zeker als men kijkt naar het klimaat dat nu in de mediawereld heerst. *“In the ever more competitive media market, the media are increasingly forced to select and frame the news according to the rule of ‘attracting the widest audience’ (viewers, readership) rather than to the rule of ‘enhancing public debate’”* (Baetens e.a., 2004b: 15). En de voorkeur van het ruime publiek gaat naar conflict, sensatie en schandalen. Het adagium dat hier geldt is *‘good news is no news’* (Baetens e.a., 2004b: 15).

## 5. De normatieve rol van media

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat de media een belangrijke rol spelen in het informeren van de burgers over de EU én dat zij een invloed kunnen hebben op de publieke opinie. Moeten zij hier dan rekening mee houden? Moeten de media hun berichtgeving hier op afstemmen en meer berichten over de EU, zodat de kans bestaat dat de EU meer legitimiteit krijgt?

Over de normatieve rol van media bestaan verschillende theorieën, twee daarvan zijn de autoriteitstheorie en de liberale theorie. De **autoriteitstheorie** gaat uit van twee bekommernissen. De eerste bekommernis kan toegeschreven worden aan een autoritaire heerser die alle controle monopoliseert. De controle van een dictatoriaal regime is er hier op gericht elke vorm van openbare kritiek op het bewind te bannen en om de massamedia aan te wenden voor propagandadoeleinden.

De tweede bekommernis is het behoeden van waarheid voor diletantisme of retorisch geweld. Plato en Machiavelli, die als gangmakers van de autoriteitstheorie kunnen worden beschouwd, opteerden voor bevoogdende informatieoverdracht omdat ze geen vertrouwen hadden in het kritisch vermogen van het brede publiek. Zij vreesden dat wanneer iedereen met evenveel recht om het even wat kon gaan schrijven, publiceren en doceren, dat zou leiden tot de vernietiging van eerlijke en waarheidsgetrouwe communicatie. Het recht van spreken of publiceren mocht dus niet zomaar aan om het even wie worden toegekend. Plato opteerde voor een staat die geleid zou worden door ‘intellectuelen’. Alleen degelijk opgeleide burgers zouden zich tegen het retorisch geweld van het brede publiek kunnen verdedigen door zich te concentreren op de redelijkheid van de zaak zelf en niet op eigenbelang, macht, fortuin of aanzien. Want volgens Plato ontbrak het de gewone burger aan de vaardigheid om een onderscheid te maken tussen vage geruchten, ongecontroleerde opvattingen en ijdel gepraat enerzijds en stevig onderbouwde argumenten anderzijds. Machiavelli van zijn kant wees er op hoe gemakkelijk een volksmassa zich laat misleiden

en intimideren, hoe snel zij zich tegen elke vorm van gerechtvaardigd gezag keert en door welke lage verlangens zij zich laat bewegen (Pattyn, 2004: 25-27).

Tegenover de autoriteitstheorie staat de **liberale theorie**. Deze theorie gaat er van uit dat elke individuele burger in staat is waarheid op het spoor te komen en dat iedereen kan bijdragen tot een gemeenschappelijke visie op wat in een samenleving van belang is. Men is er van overtuigd dat elke burger mee kan beslissen over de beginselen waar de overheid bij het bestuur van de samenleving rekening mee moet houden. De liberale theorie pleit dan ook voor persvrijheid, in tegenstelling tot de autoriteitstheorie (Pattyn, 2004: 25-27). Wanneer ideeën vrij aangeboden en verhandeld worden tussen mensen, dan zouden de beste ideeën de overhand halen en is er geen overheidsingrijpen nodig. Het publiek zal immers geen slechte of waardeloze ideeën kopen en daarom zullen onverantwoordelijke informatieproducenten failliet gaan (Pauwels, 2000: 4.3).

Toen kranten steeds meer economische producten werden die op grote schaal geproduceerd en verkocht worden, begon men de liberale rol van de media in vraag te stellen. *“Kranten werden eigendom van machtige industriëlen en steeds minder een orgaan waarvan elke burger gebruik kon maken om zijn of haar mening te uiten. De liberale theorie [...] werd niet zozeer uitgedragen om de vrijheid van meningsuiting veilig te stellen maar wel om de vrije markt te beschermen tegen de inmenging van de staat”* (Pattyn, 2004: 27). Economische machtsmonopolies en goede journalistiek konden het blijkbaar niet zo goed met elkaar vinden. Dat gaf aanleiding tot het ontstaan van de **sociale verantwoordelijkheidstheorie**. Deze theorie maant uitgevers en industriëlen aan om niet enkel met het economische aspect van hun onderneming rekening te houden maar ook met hun sociale verantwoordelijkheid ten aanzien van de samenleving (Pattyn, 2004: 27-28). De media moeten dus bepaalde plichten ten aanzien van de samenleving aanvaarden en vervullen. Deze plichten moeten in hoofdzaak vervuld worden door het stellen van hoge of professionele standaarden met betrekking tot informatiewaarde, waarheidsgetrouwheid, accuraatheid, objectiviteit en evenwichtigheid. De samenleving en het publiek hebben het recht om hoge verwachtingen te koesteren ten aanzien van de taakuitoefening van de media en desnoods kan er worden ingegrepen om het of een publiek belang te vrijwaren (Pauwels, 2000: 3.7). De sociale verantwoordelijkheidstheorie is eigenlijk een actualisering van de liberale theorie: deze keer werd de vrijheid niet bedreigd door de politieke sfeer, maar door de economische sfeer (Pattyn, 2004: 28).

Ook al is men van mening dat de media een verantwoordelijkheid of een bevoegde rol moeten opnemen en de burger meer moeten informeren over de EU, dan rest de vraag of hiermee

het probleem wel opgelost is. De Vreese vreest van niet: “[...] *feel-good messages about the benefits of being European do little to solve the communication deficit. Clear information about issues and procedures, access to and feedback into the decision-making process, and accountability to the public are prerequisites for public debate and in the end political legitimacy*” (de Vreese, 2003a: 7-8). Het is gemakkelijk om de schuld in de schoenen van de media te schuiven. Journalisten moeten geen les krijgen over de systemen en structuren van de Europese integratie. “*A much better solution would be to provide better material for them to use*” (de Vreese, 2003a: 9). De Europese Unie moet dus zelf ook inspanningen doen en haar beleid aan de burger voorstellen als een communiceerbaar en begrijpbaar verhaal.

## 6. Besluit

Het lijkt geen twijfel dat de media een belangrijke positie innemen in de samenleving. Vooral wanneer de bevolking zich wil informeren over internationale politiek, want dat is iets wat moeilijk waarneembaar en voelbaar is. Uit peilingen van de Europese Commissie blijkt dat de media voor de burgers de belangrijkste bron van informatie over de EU zijn.

Het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad van Ministers mogen dan de meeste tijd van het jaar in Brussel doorbrengen en het merendeel van de nationale wetten dicteren, voor vele Belgen is de EU een ver-van-mijn-bed-show. De burger weet nauwelijks wat zich op het EU-niveau afspeelt en heeft dan ook niet veel vertrouwen in de Europese Unie. Met als gevolg dat de EU met een legitimiteitsprobleem kampt. Meer kennis over de werking en het beleid van de Unie is een voorwaarde voor het kunnen toekennen van legitimiteit.

Kunnen en moeten de media bijdragen tot het verminderen van het legitimiteitsdeficit van de EU? Omdat ze voor de burgers de belangrijkste informatiebron over de EU zijn én omdat ze een effect hebben op de kennis en opinies van individuen, zouden de media zo’n rol inderdaad op zich *kunnen* nemen. Of ze die rol dan ook op zich *moeten* nemen, hangt af van de positie die de media in een samenleving innemen. Is men van mening dat de media van bovenuit gecontroleerd moeten worden of volledig vrijgelaten moeten worden? Of hebben de media een bepaalde verantwoordelijkheid ten aanzien van de samenleving?

Maar meer berichtgeving over de EU en zelfs een andere teneur in de berichtgeving zal niet per se tot meer steun voor het Europese project leiden. De burger neemt namelijk op een selectieve



manier informatie tot zich. Als de berichtgeving over de EU hoofdzakelijk negatief is – wat overigens een algemene tendens is die zich niet alleen tot de EU-berichtgeving beperkt – dan kan dat het legitimiteitsprobleem nog vergroten. Meer media-aandacht voor de EU is dus geen garantie voor meer legitimiteit. De huidige Belgische berichtgeving over de EU zal zeker niet bijdragen tot een daling van het legitimiteitsdeficit. De *frames* die de Belgische media hanteren zijn negatief, episodisch, weinig diepgaand en weinig gepersonaliseerd; en de items die ze op hun agenda plaatsen zijn beperkt en selectief.

Meer en andere media-aandacht voor de EU lost het probleem ook om een andere reden niet op. Het legitimiteitsdeficit is in de eerste plaats te wijten aan een communicatiedeficit en dat heeft de EU zelf in handen. Dus ook al is men van mening dat de media een bevorderende of bevoogdende rol moeten spelen, de EU zal vooreerst haar communicatieprobleem moeten oplossen. De media kunnen/moeten niet alleen het legitimiteitsprobleem oplossen, de EU moet zelf ook inspanningen doen en naar de burger toe beter communiceren over haar werking en haar beleid.

## 7. Bibliografie

BAETENS, M., BÉDOYAN, J., BURSENS, P., VAN DEN BULCK, H., WALGRAVE, S. EN VAN AELST, P. (2004a), 'WHO elected the WTO? De politieke legitimiteit van internationale organisaties (EU en WHO)', Gent: Academia Press

BAETENS, M., WALGRAVE, S. en VAN DEN BULCK, H. (2004b), 'From in the eye into the heart: the EU news and EU support in Belgium (1991-2000)', s.l.

BEKIUS, W. (2003), 'Werkboek journalistieke genres', Bussum: Uitgeverij Coutinho

BURSENS, P. en BAETENS, M. (2004), 'Mass media coverage and the reduction of the legitimacy deficit in the EU. The Belgian case', paper gepresenteerd op het politicologenetmaal in Antwerpen, 27-28 mei 2004

DEGRYSE, I. (2004), 'De EU en u' in *De Standaard* (bijlage), 5/05/2004

DE VREESE, C. (2003a), 'Communicating Europe', Next Generation Democracy Project, <http://fpc.org.uk/fsblob/89.pdf>

DE VREESE, C. (2003b), 'Framing Europe: television news and European integration', Amsterdam: Aksant

EUROPEAN COMMISSION (2004), 'Eurobarometer Spring 2004. Public Opinion in the European Union', EB 61, [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb61/b61\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/b61_en.pdf)

EUROPESE COMMISSIE (2004), 'Eurobarometer 61. Publieke Opinie in de Europese Unie. Lente 2004. Nationaal Rapport België', EB 61, [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb61/nat\\_belgium\\_nl.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/nat_belgium_nl.pdf)

GLYNN, C.J., HERBST, S., O'KEEFE, G.J., SHAPIRO, R.Y. (1999), 'Public Opinion', Boulder: Westview Press

PATTYN, B. (2004), 'Media-ethiek. Ideologiekritiek en deontologie van de media', Leuven: KUL

PAUWELS, L. (2000), 'Inleiding tot de communicatiewetenschappen. Massacommunicatie: theorieën, terreinen & onderzoekstradities', Antwerpen: Universitas

STAPPERS, J.G., REIJNDERS, A.D. en MÖLLER, W.A.J. (1990), 'De werking van de massamedia, een overzicht van inzichten', Amsterdam: Uitgeverij de Arbeiderspers

VAN LANGENDONCK, G. (2001), 'De kilometerdodenregel' in *De Morgen*, 3/02/2001

---

# Journalistiek werkstuk

---

## 1. Inleiding

Naast Washington oefent ook Brussel een enorme aantrekkingskracht uit op lobbyisten en belangengroepen van over de hele wereld. Naar schatting zijn er 2.000 tot 3.000 belangenorganisaties en 10.000 tot 30.000 lobbyisten actief in de hoofdstad van Europa. Er wordt gelobbyd door uiteenlopende actoren. Bedrijven, vakbonden, ngo's, overheden en andere belangengroepen trachten het Europese besluitvormingsproces te beïnvloeden. Hiervoor kunnen ze bij de nationale overheden, de Europese Commissie, het Europees Parlement én de Raad van Ministers aankloppen.

Omdat het potentieel onderzoeksdomein voor dit journalistiek werkstuk zo groot is, moet het duidelijk afgebakend worden. Ik heb er daarom voor gekozen om vooral de invloed van lobbygroepen op het Europees Parlement te onderzoeken en dat op het gebied van milieuwetgeving.

Milieu is zonder twijfel een belangrijk beleidsdomein van de Europese Unie. Ten eerste produceert de EU een grote hoeveelheid milieuwetgeving en ten tweede is deze wetgeving sterk uitgewerkt. Hoewel het EU-milieubeleid te kampen heeft met een gebrekkige implementatie in de lidstaten, is 80 tot 85 procent van de nationale milieuwetgeving uitvoering van EU-beleid.

Milieu behoort, naast interne markt, tot de 'eerste pijler' van de EU. In deze pijler spelen de supranationale instellingen – de Europese Commissie en het Europees Parlement – een grote rol. Zij verdedigen het Europese belang, in tegenstelling tot de Raad van Ministers en de Europese Raad, die intergouvernementeel zijn. Op het vlak van milieu heeft het Europees Parlement dus veel te zeggen. Enkel de Europese Commissie kan in deze pijler een wetsvoorstel indienen (initiatiefmonopolie), maar het Europees Parlement heeft in de meeste gevallen medebeslissingsrecht (codecisieprocedure). Dit wil zeggen dat geen enkel voorstel wordt aangenomen zolang het niet de instemming van het Europees Parlement heeft. Als gevolg wordt ook het Europees Parlement druk bezocht door belangengroepen die het milieubeleid van de EU willen beïnvloeden.

Het is geen geheim dat lobbygroepen invloed uitoefenen op de Europese Unie. De Europese wetgeving heeft echter verregaande gevolgen voor het beleid van de lidstaten. En dat beleid heeft

directe gevolgen voor de bevolking van deze landen. Het Europees Parlement mag dan democratisch verkozen zijn, lobbygroepen zijn dat niet en toch bepalen ze mee het beleid. Het is dus zeker maatschappelijk en journalistiek relevant om de invloed van lobbygroepen op het Europees Parlement te onderzoeken. In het verleden kaartten journalisten en ngo's al de invloed van lobbygroepen in het Europese besluitvormingsproces aan, maar het ging dan vooral over de negatieve invloed van hoofdzakelijk economische belangenorganisaties. Een onderzoeksjournalistieke studie over de positieve en negatieve aspecten van lobbyen bij het Europees Parlement ontbreekt in grote mate nog tot op vandaag. De aandacht van de meeste journalisten gaat meer uit naar de Europese Commissie en haar ambtenarenkorps dan naar het Europees Parlement met zijn individuele volksvertegenwoordigers en openbare procedures.

De doelstelling van het onderzoek is een antwoord te vinden op de volgende vragen:

- Welke soorten lobbygroepen oefenen invloed uit op de (milieu)besluitvorming van de Europese Unie?
- Wat zijn de formele kanalen voor lobbygroepen bij het Europees Parlement?
- Wat zijn de informele kanalen voor lobbygroepen bij het Europees Parlement?
- Wat voor soort invloed (welke vorm, kanaal, grootte, doelstellingen etc.) oefenen lobbygroepen uit op individuele europarlementsleden?
- Wat is het resultaat? Heeft lobbyen effect? Indien ja, wat voor effect dan?

Het eerste artikel gaat over het fenomeen 'lobbyen': wie belobbyt wie, hoe gebeurt dat en wat zijn de gevolgen daarvan.

Het tweede artikel spitst zich toe op REACH (*Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*), door sommigen het meest belobbyde Europese wetsvoorstel ooit genoemd. Het voorstel, dat een nieuw chemisch beleid voor de EU uittekent, heeft uiteenlopende belangengroepen aan het lobbyen gezet.

## **2. Artikels**

- Artikel 1

**‘De mythe van de lobbyist. Lobbyen bij het Europees Parlement is geen taboe’**

- Artikel 2

**‘Chemische industrie krijgt REACH niet (volledig) klein. Debat over nieuwe chemische regelgeving woedt volop in Europees Parlement’**

# De mythe van de lobbyist



BRUSSEL - Voor Europese parlementsleden zijn lobbyistten de normaalste zaak van de wereld. Ze worden dagelijks overstelpt met telefoons, e-mails en brieven van organisaties die hun belang kenbaar willen maken. Lobbyen is een business als een ander: je hebt er die hun vak goed beheersen en je hebt er die verloren lopen. Om invloed te kunnen uitoefenen op het Europees Parlement moet je als lobbyist je weg kennen in het labyrint van de Europese besluitvorming. En je moet het juiste parlements lid weten te strikken.

Hoeveel lobbyistten Brussel precies telt, is voorwerp van discussie. Naar schatting lopen er bij de Europese instellingen tussen de 10.000 en 30.000 lobbyistten rond. Wat wel vaststaat is dat iets minder dan 4.500 lobbyistten bij het Europees Parlement geaccrediteerd zijn. Dat komt neer op zes lobbyistten per europarlements lid. Een geaccrediteerd lobbyist kan met zijn toegangspasje gemakkelijk het Europees Parlement in- en uitwandelen. Hiervoor moet hij jaarlijks een aanvraag indienen en een gedragscode ondertekenen. Iedere maand worden er zo'n 350 pasjes toegekend aan lobbyistten.

Maar ook hier is het beeld niet volledig. Want natuurlijk belobbyen niet alleen geaccrediteerde lobbyistten het Europees Parlement, maar zijn er ook veel niet-geregistreerde belangengroepen die europarlementsleden benaderen. Hoeveel lobbyistten er in Brussel ook rondlopen, het staat buiten kijf dat ze een invloed in het Europese besluitvormingsproces hebben en dat ze bepaalde zaken in een bepaalde richting kunnen duwen.

## **Business as usual**

Lobbyen bij de Europese Unie gaat veel minder gepaard met corruptie en geheimzinnigheid dan men wel eens denkt. "Mensen hebben een verkeerd beeld van wat een lobbyist doet", zegt Carl Schlyter, die als Zweeds parlements lid deel uitmaakt van de groene fractie (Greens/EFA) in het Europees Parlement. "Een goede lobbyist betaalt geen smeergeld en liegt niet teveel. Hij zal natuurlijk altijd een bepaalde versie van de realiteit weergeven, maar daar zit altijd een zekere grond van waarheid in."

Het fenomeen 'lobbyen' waaide over uit de Verenigde Staten, waar belangengroepen aan het einde van de negentiende eeuw in de wandelgangen van het parlement de Amerikaanse volksvertegenwoordigers aanmaanden om voor of tegen een wet te stemmen. Geleidelijk breidde het lobbyen zich uit tot buiten de wandelgangen van het parlement en omvatte het ook het geven van informatie, politieke en zelfs financiële steun aan parlementsleden. Dat laatste leidde soms tot regelrechte omkoping. Omdat lobbyen in de VS vaak gepaard gaat met het financieren van politieke campagnes, is het onderworpen aan strenge regels. Het begrip blijft bij het ruime publiek echter een negatieve bijklank oproepen.

"Zitten er schurken tussen die onbetamelijke beïnvloedingspraktijken hanteren? Die zullen er zeker zijn, er bestaat corruptie in elke menselijke omgeving. Maar is het algemeen en wijdverbreid? Absoluut niet", zegt Thomas Tindemans van het internationale advocatenkantoor *White & Case*. "Een lobbyist in Brussel moet het hebben van argumentatie en juridisch-wetenschappelijk onderbouwde voorstellen." Het Brusselse kantoor van *White & Case* is gespecialiseerd in Europees recht en stelt een veertigtal beroepslobbyisten tewerk. Zij verdedigen bij de Europese instellingen de belangen van uiteenlopende organisaties.

Hoewel deze visie op advocatuur in Washington heel normaal is, is het fenomeen in Brussel nog vrij recent. De laatste tien à twintig jaar vestigden heel wat *public affairs* en *public relations*-bureaus zich in de hoofdstad van Europa. Zij begeleiden – net zoals de *consultants* en advocatenkantoren – bedrijven en andere belangengroepen bij het lobbyen. Lobbyisten hebben bij wijze van spreken dus een eigen huurlingenleger. Want als je invloed wil uitoefenen op het Europese besluitvormingsproces, dan moet je goed lobbyen en een goede lobbyist word je niet zomaar.

Vooreerst moet je weten wie je contacteert en in welke fase van het besluitvormingsproces je dat doet. "Een goede lobbyist kent het Europese besluitvormingsproces door en door", meent Tindemans. "Zowel de wettelijke procedure als de politieke werkelijkheid." Het is dan ook geen toeval dat de meeste lobbyisten bij het Brusselse kantoor van *White & Case* voor één van de Europese instellingen gewerkt hebben. Veel oud-ambtenaren wijden zich overigens na hun carrière bij de EU aan het belobbyen van hun vroegere werkomgeving. Aan al deze professionaliteit hangt dan ook een mooi prijskaartje. *White & Case* vraagt rond de 10.000 euro per maand voor een normale wetgevingsprocedure met economisch belang.

Een lobbyist moet volgens Tindemans ook geloofwaardig zijn: "Je argumenten moeten passen in het debat en voldoende onderbouwd zijn." Een goede lobbyist moet er voor zorgen dat parlementsleden hun werk beter kunnen doen door de informatie die hij aandient. Hij komt met een oplossing voor de dag, niet voor zichzelf of voor zijn cliënt, maar voor de wetgever. Hij moet zijn individueel belang dus proberen te verkopen als algemeen belang.

Welke manier van lobbyen effect heeft, hangt ook van de europarlementsleden zelf af. “Als parlementsleden openstaan voor het belang van de lobbyist dan moet de lobbyist hen voorzien van informatie en argumenten”, stelt Justin Wilkes van WWF. “Als ze een neutrale houding aannemen dan moet hij proberen hen over de streep te trekken met sterk overtuigende argumenten. Als ze vijandig staan tegenover de zaak van de lobbyist dan moet hij de schade trachten te beperken en hun vijandigheid trachten te neutraliseren. In dat laatste geval heeft het meestal geen zin om hen te overtuigen van jouw gelijk.”

### **Lobbyist: vriend of vijand?**

De gedachte dat lobbyen alleen door grote duistere machten met geheime belangen gebeurt, is in Brussel al lang achterhaald. Europa is een belangrijke wetgever en daarom hechten zowel bedrijven, werkgeversorganisaties, vakbonden, consumentenorganisaties, milieubewegingen als regionale en lokale overheden en vele andere belang aan vertegenwoordiging op Europees niveau. Het budget van *Greenpeace* om de EU te belobbyen is veel groter dan wat een gemiddelde Vlaamse KMO daar ooit aan kan besteden. En er vertrekt geen Europese delegatie naar het buitenland zonder een dossier van *Amnesty International* op zak.

Vaak verenigen belangengroepen zich in Europese koepels om meer invloed te kunnen uitoefenen op de Europese wetgeving. Het merendeel van deze Europese federaties vertegenwoordigt de belangen van een specifieke industrietak, product of dienst. Sommige koepels brengen verschillende of brede sectoren samen, zoals COPA/COGECA, die verschillende boerenbonden en landbouwcoöperaties binnen Europa verenigt. Na CEFIC, de koepel van de chemische industrie, beschikt COPA/COGECA met rond de vijftig werknemers over het grootste personeelsbestand van de Europese federaties.

Naast hun lobbyactiviteit gaat een belangrijk deel van de werking van de koepels naar het informeren van hun leden. “We bieden onze leden een netwerk aan. We trachten hen te betrekken bij het lobbyen en informeren hen over wat er op het Europese niveau gebeurt”, zegt Mecki Naschke van EEB, een Europese federatie die 143 milieubewegingen verenigt.

Parlementsleden zullen vlugger naar het gezamenlijk standpunt van een sector luisteren dan naar de gefragmenteerde argumenten van individuele bedrijven of organisaties. Ze hebben geen tijd om alle informatie die ze van lobbyisten krijgen door te nemen. “Natuurlijk werk ik het liefst met koepels, anders is dat niet te doen. Begin maar eens al de standpunten van individuele organisaties binnen eenzelfde sector te analyseren, daar zitten allemaal nuances in en soms spreken ze elkaar zelfs tegen”, aldus het Belgische europarlementslid Frieda Brepoels (EPP-ED).

Bovendien beschikken Europese koepels over meer middelen om te lobbyen en zijn ze een gevestigd fenomeen in Brussel: de EU doet vaak een beroep op hun expertise.



Lobbyen speelt namelijk niet alleen in het voordeel van de lobbyist zelf. Het is meer een kwestie van informatie uitwisselen dan van eenzijdige beïnvloeding. Europarlementsleden hebben behoefte aan informatie en die kunnen lobbyisten hen geven. “Wij worden veeleer beschouwd als een vriend van de instelling dan als een vreemde indringer”, meent beroepslobbyist Tindemans. “Wij zijn er niet om het Europees Parlement het leven moeilijk te maken, maar integendeel om de kwaliteit van het parlementair werk te verbeteren.”

De wetsvoorstellen waarover Europese parlementsleden stemmen zijn zeer technisch en niet ieder parlements lid is in elke materie thuis. Bovendien heb je in het Europees Parlement, in tegenstelling tot een nationaal parlement, geen regeringsmeerderheid die de voorstellen van haar regering vrijwel automatisch goedkeurt. In het Europees Parlement ligt de meerderheid niet op voorhand vast, met als gevolg dat ook de discussies zeer technisch kunnen verlopen.

Lobbyisten die op basis van hun expertise op een bepaald gebied complexe en technische dossiers vertalen naar toegankelijke informatie voor europarlementsleden, worden dan ook vaak met open armen ontvangen. “Wat weet ik over de impact van bepaalde wetten op de dagelijkse realiteit? Het is belangrijk dat parlementsleden geen wetten maken vanuit een ivoren toren. Daarom vind ik dat je veel kan leren van lobbyisten”, zegt het Belgische europarlements lid Bart Staes (Greens/EFA). “Maar ze moeten weten wat ze aan mij hebben. Als het is om mijn handje vast te houden en te zeggen hoe ik moet stemmen, dan zijn ze aan het verkeerde adres.”

Lobbyisten kunnen dus nuttig zijn, maar ze zijn dat niet altijd. Er lopen ook veel slechte lobbyisten in Brussel rond en die durven wel eens op de zenuwen van een parlements lid werken. “Er is een duidelijk verschil aan kwaliteit tussen lobbyisten. Soms lobbyen mensen als de zaak al verloren is. Als de deadline voor het indienen van amendementen donderdagmiddag is en een belangengroep vraagt donderdagochtend nog om een amendement in te dienen, dan zijn ze te laat”, vertelt Staes.

De manier van werken van sommige lobbyisten kan ronduit contraproductief werken. “Eén van de dwaasheden van bepaalde lobbyisten is mensen opstoken om e-mails te versturen. Dan krijg je rond de 500 à 600 e-mails per dag”, zegt het europarlements lid. Een organisatie slaagde er zo in om rond een bepaalde richtlijn in totaal 28 miljoen e-mails naar het Europees Parlement te versturen.

Thomas Tindemans van het advocatenkantoor *White & Case* ziet ‘propagandisten’ of ‘luidsprekers’ als slechte lobbyisten. “Lobbyisten die alleen met een standpunt komen, zonder realistische argumenten, zijn geen partners in een wetgevings- of besluitvormingsproces. Het zijn roepers aan de buitenkant.” Toch hebben ook deze ‘luidsprekers’ invloed op het Europese besluitvormingsproces.

Volgens Tindemans heeft driekwart van de lobby rond de Bolkestein-richtlijn, die de vrijmaking van Europese diensten behandelt, niets te maken met wat er in die richtlijn staat. “Als je de dienstenrichtlijn afkeurt omdat er geen sociale regelgeving aan verbonden is, zeg je eigenlijk dat de EU iets moet

doen wat niet binnen haar bevoegdheid past. Sociale zekerheid en al wat daarmee te maken heeft is namelijk geen Europese bevoegdheid, als je dat wil veranderen moet je het EU-verdrag wijzigen.” Tindemans vermoedt dat de richtlijn er op dit moment niet zal komen. “Het lobbyen tegen de richtlijn heeft effect, maar het leidt allerminst tot een constructieve oplossing.”

Bruikbare argumenten zijn belangrijk, dat vindt ook het Zweedse europarlementslid Lena Ek van de liberale fractie (ALDE): “Mijn tijd is kostbaar. Als lobbyisten me willen ontmoeten dan wil ik een dialoog hebben, ze moeten me materiaal geven dat bruikbaar is.”

### **De juiste persoon op het juiste moment**

Als iemand Brussel wil beïnvloeden, moet hij op verschillende knoppen drukken. De Europese besluitvorming doorloopt een ingewikkeld proces, waarbij de drie belangrijkste spelers de Europese Commissie, de Raad van Ministers en het Europees Parlement zijn (*zie kader*). Lobbyisten lopen vaak met z'n allen achter een stuk wetgeving aan dat door de handen van ambtenaren, europarlementsleden en ministers gaat. Als lobbyist weet je maar beter wie je in de Europese instellingen moet benaderen en wanneer. Anders val je gegarandeerd uit de boot.

#### **Europese Commissie**

De Europese Commissie bestaat uit 25 commissarissen, waarvan één voorzitter. Ze zijn 'onafhankelijk': ze vertegenwoordigen niet hun lidstaat maar het belang van de EU. De Commissie beschikt over een korps van rond de 20.000 ambtenaren die de wetgeving voorbereiden. Ze worden hierin ondersteund door expertgroepen, die bestaan uit nationale experts en belangengroepen. In de eerste pijler heeft de Commissie initiatiefmonopolie: zij alleen kan een wetsvoorstel indienen. Ze staat ook in voor de uitvoering van het EU-beleid en moet toekijken op de implementatie van de EU-wetgeving in de lidstaten.

#### **Europees Parlement**

Het Europees Parlement telt 732 leden uit 25 lidstaten en wordt sinds 1979 rechtstreeks verkozen. Het Parlement is onderverdeeld in politieke fracties (Europese partijfederaties) op basis van ideologische strekking. Vooraleer het Parlement de wetgeving in plenaire vergadering behandelt, wordt ze voorbereid in 20 parlementaire commissies.

EPP-ED: Europese Volkspartij (Christen-Democraten) – Europese Democraten (266)

PES: Sociaal-Democratische Fractie in het Europees Parlement (201)

ALDE: Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa (88)

Greens/EFA: Groenen/Vrije Europese Alliantie (42)

GUE/NGL: Europees Unitair Links/Noords Groen Links (41)

IND/DEM: Onafhankelijkheid/Democratie (36)

UEN: Unie voor een Europa van Nationale Staten (27)

NI: Niet-ingeschrevenen (30)

*Totaal (9 juni 2005): 731*

#### **Raad van Ministers**

De Raad van Ministers is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten. De Raad komt bijeen in negen verschillende formaties, afhankelijk van het te behandelen beleidsdomein (Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen, Economische en Financiële Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken, Landbouw en Visserij, Milieu etc.). Het voorzitterschap roteert om de zes maanden. De Raad bestaat uit drie niveaus: ministers, diplomaten (permanente vertegenwoordiging) en werkgroepen van nationale ambtenaren.

#### **Europese Raad**

De Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten en de voorzitter van de Europese Commissie. Om de zes maanden verandert het voorzitterschap van lidstaat. De bijeenkomsten worden voorbereid door de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (Raad van Ministers). De Europese Raad vervult vooral een politieke rol (prioriteiten zetten, ruzies uitpraten etc.), maar ook een institutionele (vb. verdragwijzigingen).

Een belangrijk deel van de wetgeving binnen Europa komt tot stand via de medebeslissings- of codecisieprocedure. Dat is de standaardprocedure binnen de eerste of 'communautaire' pijler van de EU. Deze pijler omvat de supranationale en meest uitgewerkte bevoegdheden van de EU zoals economisch, monetair en milieubeleid (*zie kader*). In de eerste pijler hebben de supranationale organen – de Eu-

1 <sup>ste</sup> pijler	2 <sup>de</sup> pijler	3 <sup>de</sup> pijler
<i>Economische en monetaire unie</i>	<i>Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid</i>  <i>Europees Veiligheids- en Defensiebeleid</i>	<i>Samenwerking Binnenlandse Veiligheid en Justitie</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monetair beleid</li> <li>▪ Landbouwbeleid</li> <li>▪ Structuurbeleid</li> <li>▪ Handelsbeleid</li> <li>▪ Transportbeleid</li> <li>▪ Ontwikkelingsbeleid</li> <li>▪ Concurrentiebeleid</li> <li>▪ Milieubeleid</li> <li>▪ Consumentenbescherming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coördinatie buitenlands beleid</li> <li>▪ Diplomatieke betrekkingen</li> <li>▪ Deelname aan vredesonderhandelingen</li> <li>▪ Coördinatie van defensiesamenwerking voor humanitaire en vredesoperaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Samenwerking in civiele en strafzaken</li> <li>▪ Samenwerking tussen politiekorpsen</li> <li>▪ Strijd tegen drugs- en wapenhandel</li> <li>▪ Bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme</li> <li>▪ Strijd tegen mensenhandel</li> </ul>

ropese Commissie en het Europees Parlement – veel te zeggen. Hun zeggenschap is in de tweede en derde pijler dan weer miniem. Daar hebben vooral de intergouvernementele instellingen – de Raad van Ministers en de Europese Raad – de touwtjes in handen.

De term 'medebeslissingsprocedure' zegt het al zelf: het Europees Parlement en de Raad van Ministers moeten het eens worden over het wetsvoorstel van de Europese Commissie. Beide instellingen hebben een veto: als ze er niet uitgeraken, is er geen nieuwe wet (*zie kader*).

### Medebeslissingsprocedure

De procedure begint bij de Europese Commissie, zij heeft als enige instelling initiatiefrecht en werkt een wetsvoorstel uit. Het Europees Parlement stelt in een eerste lezing een advies op, doorgaans met amendementen op het wetsvoorstel. De Raad van Ministers bekijkt gelijktijdig met het Europees Parlement het voorstel van de Commissie en beslist dan om de amendementen van het Parlement al dan niet over te nemen. Als het Parlement geen amendementen voorstelt of als de Raad van Ministers het eens is met alle amendementen van het Europees Parlement, kan de Raad het voorstel aanvaarden en is er al meteen sprake van een nieuwe Europese wet.

De Raad kan echter ook beslissen om het wetsvoorstel te amenderen en bepaalde amendementen van het Parlement al dan niet aan te nemen. In dat geval maken de ministers hun beslissing in een 'gemeenschappelijk standpunt' bekend aan het Parlement. De bal ligt dan weer in het kamp van het Europees Parlement, dat zich in een tweede lezing over het dossier uitsprekt. Het Parlement kan het 'gemeenschappelijk standpunt' van de Raad goedkeuren, waardoor de wet is aangenomen, of het kan de visie van de Raad verwerpen, waardoor er geen wet is. In de meeste gevallen beslist het Europees Parlement echter om opnieuw een aantal amendementen voor te stellen.

De bal ligt dan terug in het kamp van de Raad. Als de ministers de amendementen van het Parlement aanvaarden, is de zaak rond. Als de Raad één of meerdere amendementen van het Parlement verwerpt, wordt een bemiddelingscomité, bestaande uit ministers en parlementsleden, bijeengeroepen. Als het comité binnen zes weken geen compromis bereikt, dan komt de wet er niet. Maar in de meeste gevallen komt er wel een compromis, en dus een nieuwe wet, uit de bus omdat de bereidheid om overeenstemming te bereiken groot is.

Het besluitvormingsproces begint dus bij de Europese Commissie die een wetsvoorstel uitwerkt. De ambtenaren van de Commissie zijn een begeerd doelwit voor lobbyisten. Niet degenen die de beslis-

sing ondertekenen maar die ze opstellen, zijn de belangrijkste personen, wordt wel eens gezegd. “Als je de ambtenaren van de Commissie, die uiteindelijk het wetsvoorstel schrijven, in een bepaalde richting kan duwen, dan ben je al een stap voor dan dat je een stuk tekst krijgt dat naar het Parlement en de Raad gaat. Met als gevolg dat je individuele parlementsleden of politieke fracties moet belobbyen, of dat je in ministeries moet binnengeraken om ministers te beïnvloeden”, zegt europarlementslid Bart Staes.

Volgens zijn Zweedse collega Carl Schlyter is het de plicht van een lobbyist om in deze fase van het besluitvormingsproces een vriendschappelijke relatie op te bouwen: “Een lobbyist moet in het weekend golf spelen met de ambtenaar die bevoegd is in zijn dossier.”

Het komt lobbyisten dan ook goed uit dat het ambtenarenkorps van de Commissie, door zijn onderbemanning, sterk aangewezen is op expertise van buitenaf. De Europese ambtenaren doen voortdurend een beroep op nationale experts en belangengroepen, die al dan niet deel uitmaken van semi-formele ‘expertgroepen’. Naar schatting heeft de Commissie minstens 1.000 expertgroepen in het leven geroepen om haar te adviseren. Het werk van deze lobbyisten is voor de Commissie niet alleen nuttig en goedkoop, maar het creëert ook een draagvlak voor de Europese wetten. Het is namelijk noodzakelijk om te weten of de voorgestelde Europese regelgeving in de praktijk zal werken.

Wanneer de Europese Commissie haar voorstel heeft uitgewerkt, dan verschuift de aandacht naar de Raad van Ministers en het Europees Parlement. Het echte werk binnen de Raad van Ministers vindt op een lager niveau plaats. Het wetsvoorstel van de Commissie wordt eerst bekeken binnen werkgroepen van ambtenaren uit nationale ministeries en komt vervolgens terecht bij de diplomaten van de 25 lidstaten, die bijeenkomen in de zogenaamde COREPER. Een lobbyist houdt in deze fase van de besluitvorming vooral de sleutelfiguren binnen de werkgroepen in de gaten.

Het Europees Parlement verschijnt sinds de jaren negentig steeds meer in het vizier van lobbyisten. In 1993 introduceerde het Verdrag van Maastricht de codecisieprocedure. Het Verdrag van Amsterdam uit 1999 versterkte op zijn beurt de medebeslissingsprocedure en zorgde er voor dat het Europees Parlement op steeds meer beleidsdomeinen een veto kreeg.

Een goede lobbyist vuurt zijn pijlen af op sleutelpersonen in het Europees Parlement. “Als je verstandig bent, heb je als lobbyist eerst zelf je analyse gemaakt en weet je bij welk parlements lid je met je problemen terecht kan”, aldus lobbyist Tindemans.

Belangrijk hierbij zijn vooral de parlementaire commissies, die het wetsvoorstel behandelen vooraleer het naar de plenaire vergadering gaat. Eén parlementaire commissie heeft de leiding over het dossier en een aantal andere commissies geven advies. Het wetsvoorstel wordt in iedere bevoegde commissie toevertrouwd aan een rapporteur, die hierover een verslag schrijft dat goedgekeurd moet worden door de meerderheid van zijn commissie. De rapporteur van de leidende commissie stelt uiteindelijk

een resolutie op voor de plenaire vergadering, die op basis daarvan discussieert en het wetsvoorstel van de Europese Commissie amendeert.

Een rapporteur wordt van dichtbij in het oog gehouden door de schaduwrapporteurs van de andere politieke fracties. Deze parlementsleden bestuderen het dossier grondiger dan hun collega's en maken de visie van hun fractie bekend aan de rapporteur, zodat hij hiermee rekening kan houden in zijn verslag.

Rapporteurs en schaduwrapporteurs zijn centrale aanspreekpunten voor lobbyisten. Zij staan namelijk aan de wieg van het rapport dat in de commissie ter stemming ligt. "Zelfs al ben je geen rapporteur maar een schaduwrapporteur, iedereen focust op je. Ik had niemand verteld dat ik schaduwrapporteur was, maar plots wist iedereen het en werd ik door iedereen opgebeld", zegt europarlementslid Carl Schlyter over zijn ervaring als schaduwrapporteur voor een autobandenregeling. Informatie over wie een dossier beheert, vindt via andere parlementsleden gauw zijn weg naar de buitenwereld en meer bepaald naar lobbyisten.

Rapporteurs en schaduwrapporteurs zijn nog meer dan andere europarlementsleden vragende partij voor het ontvangen van informatie van belangengroepen. Zij moeten het dossier namelijk door en door kennen. "Een dossier is vaak zo technisch dat je niet kan inschatten wat de gevolgen voor de betrokkenen zijn. En als wetgever moet je een evenwicht trachten te zoeken tussen verschillende, vaak tegenstrijdige, belangen. Daarom is het zeer belangrijk om advies en hulp te krijgen van lobbyisten, zodat je weet wat voor gevolgen jouw beslissing heeft", aldus Sabina Magnano van het secretariaat van de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid.

Ambtenaren uit de secretariaten van de parlementaire commissies ondersteunen de rapporteurs en schaduwrapporteurs tijdens het wetgevingsproces. De toegewezen ambtenaar moet er op toezien dat alles volgens de juiste regels en procedures verloopt en hij bereidt het rapport van de rapporteur mee voor. Dat houdt in dat de ambtenaar meestal deelneemt aan gesprekken tussen de rapporteur en lobbyisten en dat hij het rapport in de praktijk schrijft op basis van instructies van de rapporteur. Afhankelijk van de rapporteur zelf betekent dat laatste veel of weinig. Er zijn namelijk rapporteurs die hun verslag liever zelf schrijven.

Omdat de secretariaten van de commissies de rapporteurs technisch en ook meestal inhoudelijk adviseren, op een meer neutrale en minder partijpolitieke basis, spelen ze een belangrijke rol en worden ze gecontacteerd door lobbyisten. Lobbyisten maken hun standpunten schriftelijk of mondeling bekend en hebben vaak ook vragen over het verloop van de procedure in de commissie. Maar daar eindigt het dan ook voor de ambtenaar. "Uiteindelijk beslist de rapporteur, het is niet mijn taak om hem te belobbyen en zijn politieke lijn te beïnvloeden", meent Jochen Richter van het secretariaat van de commissie Interne Markt en Consumentenbescherming. Maar ook deze ambtenaren stellen de exper-

tise van goede lobbyisten op prijs. Belangengroepen helpen hen om binnen de politieke lijn van de rapporteur amendementen op te stellen.

Naast het verslag van de rapporteur kunnen ook individuele parlementsleden binnen een commissie amendementen op tafel leggen. Soms gebeurt dat met een aantal leden van dezelfde politieke fractie of over de grenzen van een aantal fracties heen. Als lobbyisten de sleutelfiguren binnen een politieke groep achter zich kunnen scharen, hebben ze meteen de hele fractie mee. Deze sleutelpersonen zijn naast de rapporteur en de schaduwrapporteurs onder anderen ook vooraanstaande parlementsleden uit belangrijke nationale delegaties, de voorzitters van de parlementaire commissie en de coördinatoren van de politieke fracties binnen een commissie.

Lobbygroepen spelen een belangrijke rol in het aanreiken van amendementen. “Amendementen komen niet uit de lucht gevallen. Europese parlementsleden zijn geen experts in elke sector waarover ze moeten stemmen, dus iemand bezorgt hen zo’n amendement”, aldus Thomas Tindemans van het advocatenkantoor *White & Case*.

Sommige parlementsleden nemen die amendementen letterlijk over. “Als verschillende collega’s op één bepaald wetsartikel hetzelfde amendement in het Engels indienen, dan is het duidelijk dat dat amendement door iemand werd aangereikt”, zegt europarlementslid Bart Staes.

Lobbyisten die ontwerpamendementen willen aanbieden, moeten dus op de hoogte zijn van de deadline voor het indienen van amendementen in de commissie. Het is ook relevant om te weten wanneer er gestemd wordt. Lobbyisten hoeden zich er namelijk niet voor om kant en klare stemlijsten aan te reiken. Zo’n stemlijst bestaat uit twee kolommen: de ene kolom toont hoe de rapporteur over elk amendement in zijn parlementaire commissie denkt, de andere kolom is vrijgelaten voor het europarlementslid zelf. “Politieke fracties maken een stemlijst voor hun leden, maar er zijn ook lobbyisten die dat doen. Zij zijn van mening dat als je een lobbygroep wil steunen, je je van niemand iets hoeft aan te trekken en gewoon hun stemlijst moet volgen, dan stem je goed”, vertelt Staes.

Een meer formele vorm van lobbyen gebeurt via publieke hoorzittingen, die een parlementaire commissie kan organiseren om informatie over een bepaald onderwerp in te winnen. Een bepaalde commissie nodigt dan experts en belangengroepen uit. Voor lobbygroepen is het een gelegenheid om hun standpunt op een officiële manier te verspreiden.

Een andere structuur, hoewel niet formeel, waar belangengroepen manifest aanwezig zijn, zijn de zogenaamde *intergroups*. Dat zijn bijeenkomsten van europarlementsliden met dezelfde interesses. De intergroep van dierenwelzijn is de belangrijkste. Het secretariaat wordt gerund door een ngo, die sprekers uitnodigt. De groep komt maandelijks samen. Het belang van intergroepen mag echter niet overschat worden. De intergroep van dierenwelzijn is de enige die goed werkt, met zo’n vijftien à twintig aanwezigen op iedere bijeenkomst. Over het algemeen hebben intergroepen zeer weinig leden en

weinig invloed, maar het is wel een manier voor lobbygroepen en parlementsleden om op een informele manier contact met elkaar te leggen.

De belangrijkste kanalen voor lobbyisten om het Europees Parlement te beïnvloeden, blijven dus de parlementaire commissies en hun sleutelfiguren. Het indienen van ontwerpamendementen en het beïnvloeden van de stemming kunnen lobbyisten nadien ook in de plenaire vergadering als strategie hanteren. Maar belangrijk om weten is dat de plenaire zitting zich buigt over een resolutie van een rapporteur, die uiteindelijk het resultaat is van onderhandelingen en stemmingen in parlementaire commissies. Bovendien kan je in de plenaire vergadering alleen nog maar amendementen indienen met de volledige fractie of als je gesteund wordt door 37 parlementsleden. “Daarmee wil men voorkomen dat een Europees parlements lid het in zijn hoofd haalt om nog honderd kleine amendementen in te dienen die voor een mateloze vertraging zouden zorgen en geen meerwaarde bieden”, zegt euro-parlements lid Frieda Brepoels.

### **Ligt het probleem bij de lobbyist of het parlements lid?**

Is lobbyen dan altijd zo zuiver op de graat? “Lobbyen kan ook schadelijk zijn. Je moet de informatie die je krijgt altijd checken, sommige documenten bevatten onwaarheden of zijn van slechte kwaliteit”, meent euro-parlements lid Lena Ek. Parlementsleden laten informatie die ze aannemelijk vinden, daarom meestal nalezen door andere belangengroepen, vaak van de tegenpartij, of door hun netwerk van experts en kennissen. “Je checkt bij mensen uit je omgeving of de informatie klopt, of je niet in een val loopt”, zegt Bart Staes van de Europese groene fractie.

Een lobbyist vertegenwoordigt een bepaald belang en hij slaagt er soms in dat goed te verbergen. “Soms is het belang van de lobbyist meteen duidelijk en kan je als parlements lid beslissen of je er al dan niet mee akkoord gaat. Maar soms is het goed verstopt en moet je de sector al heel goed kennen, anders volg je een politieke lijn waarvan je later ontdekt dat het een zeer particulier belang is, dat op gespannen voet leeft met wat die bepaalde wetgeving wil bereiken”, aldus Jochen Richter van het secretariaat van de parlementaire commissie Interne Markt en Consumentenbescherming.

Het liberale euro-parlements lid Lena Ek is op haar hoede voor lobbyisten: “Ik tracht vriendelijk te zijn wanneer ik lobbyisten ontmoet, maar tegelijk ben ik heel achterdochtig. Ik weet dat ze iets van me willen.”

Uiteindelijk bepaalt het Europese parlements lid zelf in hoeverre een lobbyist succes boekt. Is het parlements lid bereid zich voor een kar te laten spannen of checkt hij de informatie die hij van lobbygroepen krijgt met wat deskundigen uit zijn omgeving zeggen? “Als je als parlements lid je onafhankelijkheid niet bewaart en je gedraagt als zuiver instrument in handen van lobbyisten, dan ben je slecht bezig”, vindt euro-parlements lid Bart Staes. “Het probleem ligt niet bij lobbyisten, maar bij parlementsleden die waterdragers zijn voor de industrie of zelfs voor de milieubeweging.”

Een voorbeeld. Een aantal jaren terug moest het Europees Parlement zich buigen over een voorstel van de Europese Commissie over wat er gebeurt met auto's die niet meer gebruikt worden. Vroeger zouden ze op een autokerkhof belanden, nu moeten ze gerecycleerd worden. Het wetsvoorstel viel niet in goede aarde bij Volkswagen, dat er zwaar tegen lobbyde. "Toen de richtlijn in de bevoegde parlementaire commissie ter stemming voorlag, kwamen de Duitse socialisten stemmen met een das van Volkswagen aan", zegt Staes. "Dan vraag je je natuurlijk af waar die parlementsleden mee bezig zijn."

Parlementsleden zouden dus kritisch moeten omgaan met de informatie die ze in handen krijgen. Maar volgens het Zweedse europarlementslid Carl Schlyter is dat geen garantie voor het democratisch gehalte van de Europese Unie. "Lobbyen is enorm onevenwichtig, de overgrote meerderheid van lobbyisten vertegenwoordigt een economisch belang. Als ik een tegenwicht voor deze lobbyisten wil, moet ik dat zelf zoeken, want andere belangengroepen hebben geen middelen om naar Brussel te komen en me te belobbyen."

"De hele dag door word je gebombardeerd met brieven van lobbyisten, op sommige zal je ingaan, op de meeste niet. Maar je zal geen tijd hebben om de andere opinie, die jou niet bereikt via een lobbyist, te zoeken", aldus Schlyter. De vraag is in welke mate lobbyen dan leidt tot een evenwichtige besluitvorming.

Advocaat en lobbyist Thomas Tindemans ziet geen probleem in het belobbyen van het Europees Parlement. "Eén lobbyist is een groot gevaar voor de democratie, duizend lobbyisten is een zegen. Eén bron van informatie is riskant, maar als er vele zijn kan je veronderstellen dat parlementsleden daaruit een genuanceerde positie bepalen", meent Tindemans. "Het systeem heeft bovendien zoveel *checks and balances*, je moet al heel straf zijn om het Europese besluitvormingsproces naar je hand te zetten. Want je moet de Europese Commissie, het Parlement én vijftientig lidstaten achter jouw zaak krijgen. Dat is niet zo simpel."

Het Europees Parlement is vrij transparant en openbaar, vooral in vergelijking met de andere Europese instellingen. Natuurlijk vinden er vergaderingen plaats in de wandelgangen en achter gesloten deuren en zijn er informele gesprekken en afspraken. Maar de besluitvorming op zich is openbaar: de vergaderingen zijn toegankelijk voor het ruime publiek en de teksten die gestemd moeten worden zijn voor iedereen beschikbaar. De vraag is echter wat er achter de schermen van de andere instellingen gebeurt. "De vergaderingen van de Raad zijn niet openbaar. Ook wij moeten soms rekenen op gelekte documenten om te weten wat er zich in de coulissen afspeelt", zegt europarlementslid Bart Staes. En hoe de ambtenaren van de Commissie tot een ontwerp tekst komen, is ook niet altijd geweten.

Dat neemt niet weg dat de relatie tussen lobbyisten en europarlementsleden niet altijd even transparant is. "Dat het gepaard gaat met corruptie is wat overdreven, hoewel het hier en daar wel die richting



uitgaat. Dat het gepaard gaat met gunsten, zoals een reis of een etentje, zal niemand ontkennen”, meent Staes.

“Wanneer ik in Washington met een parlements lid ga eten, dan mag ik niet meer dan een bepaald bedrag uitgeven, dat is wettelijk vastgelegd”, aldus Tindemans van *White & Case*. “Als ik met Scandinavische europarlementsleden een kop koffie drink, dan staan zij er op dat zij de rekening betalen. Als ik met Zuid-Europese parlementsleden iets wil drinken, vinden ze het onbetamelijk als je ze niet fatsoenlijk uitnodigt, dus drink je een glas champagne.”

Het Europees Parlement heeft weinig regels over de transparantie van contacten tussen lobbyisten en parlementsleden. Europese parlementsleden moeten jaarlijks een zogenaamde ‘verklaring van financiële belangen’ invullen, maar eigenlijk is dat een lege doos. “Iedereen kan daar invullen wat hij wil, het wordt niet gecontroleerd”, zegt europarlements lid Staes. In deze verklaring zouden parlementsleden iedere vorm van materiële of financiële steun die ze in het kader van hun politieke activiteiten krijgen, moeten opgeven. Professionele en andere bezoldigde functies of activiteiten moeten ook vermeld worden.

Lobbyisten zelf kunnen zich registreren bij het Europees Parlement, onder voorwaarde dat ze een gedragscode ondertekenen. Ze krijgen dan als ‘geaccrediteerd lobbyist’ voor een jaar permanente toegang tot het Parlement, zonder dat ze als bezoeker iedere keer begeleid moeten worden door de assistent van een parlements lid. “Natuurlijk maakt het voor mij een verschil als een lobbyist geaccrediteerd is of niet, maar je moet ook een evenwicht zoeken”, aldus europarlements lid Lena Ek. “Grote bedrijven kunnen zich een jaar in Brussel vestigen en zij zijn geaccrediteerd, maar wat met een kleine milieuorganisatie die maar één keer per jaar naar Brussel reist?”

Afdwingbare regels voor Europese lobbyisten ontbreken tot op vandaag en de lobbyisten zelf trachten iedere discussie over dergelijke regels in de kiem te smoren. Sommigen werpen op dat ze een eigen gedragscode naleven, maar het aantal lobbyisten dat zo’n verklaring ondertekent is zeer klein. “Ik geloof persoonlijk niet in zo’n gedragscodes. Goede lobbyisten zullen die altijd naleven, terwijl de bandieten daar geen rekening mee zullen houden”, meent lobbyist Tindemans.

Het beloven spannende tijden te worden voor lobbyisten, nu de Europese commissaris voor Anti-fraude Siim Kallas heeft aangekondigd de transparantieregels voor de Europese instellingen en de lobbyisten te versterken. Kallas wil dat lobbyisten open kaart spelen over het belang dat ze vertegenwoordigen en hoe ze gefinancierd worden. De europarlementsleden zouden volgens het voorstel van Kallas hun verklaring van financiële belangen serieuzer moeten nemen en al hun belangen en inkomsten opgeven.



# Chemische industrie krijgt REACH niet (volledig) klein

## *Debat over nieuwe chemische regelgeving woedt volop in Europees Parlement*

BRUSSEL - Een dossier waar het Europees Parlement zich momenteel over buigt en dat veel het meest belobbyde Europese voorstel ooit noemen, is REACH (*Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*). De strijd om REACH wordt al jaren gevoerd. Grote chemische producenten verzetten zich van bij het begin met hand en tand tegen de nieuwe Europese regulering van chemische stoffen en staan hierdoor lijnrecht tegenover de milieubewegingen. Ze boekten succes bij de Europese Commissie, die haar voorstel afzwakte, maar het Europees Parlement danst minder naar de pijpen van de chemiereuzen.

REACH zal voor het eerst chemicaliën, die al ettelijke decennia geproduceerd en geïmporteerd worden, testen en indien nodig van de Europese markt halen. Dat staat in tegenstelling tot de huidige wetgeving, die enkel voorziet in het testen van zogenaamde 'nieuwe' chemische stoffen, namelijk stoffen die sinds september 1981 geregistreerd zijn (*zie kader*).

Bedrijven die jaarlijks meer dan één ton van een bepaalde (bestaande of nieuwe) chemische substantie produceren of importeren, zullen onder REACH deze stof moeten registreren. De Europese Commissie schat dat er zo 30.000 chemicaliën op de markt zijn, waarvan de overgrote meerderheid bestaande substanties zijn. De registratie zal gepaard gaan met een dossier, dat een eerste set van informatie over de stof bevat. Afhankelijk van het risico van de chemische stof voor mens en milieu en van de hoeveelheid waarin de substantie geproduceerd of geïmporteerd wordt, is een meer uitgebreide set van gegevens en evaluatie vereist.

### **Bestaande en nieuwe chemische stoffen**

Toen nationale regeringen op het einde van de jaren zeventig een chemisch beleid ontwikkelden, bevonden zich al zoveel chemische stoffen op de markt dat het onmogelijk leek om ze allemaal te testen. Daarom besloten zij om enkel nieuwe substanties te testen en te beoordelen op hun risico voor mens en milieu, vooraleer ze op de markt los te laten. Bedrijven konden bestaande stoffen dus verder produceren zonder dat ze getest moesten worden.

De Europese Unie nam deze logica over. Chemische stoffen die vóór september 1981 geregistreerd zijn, worden 'bestaande' substanties genoemd. Alle stoffen die daarna geregistreerd zijn, zijn 'nieuwe' substanties. In totaal zijn er bij de EU 100.106 bestaande chemicaliën geregistreerd. Men schat dat vandaag tussen de 30.000 en 70.000 van deze stoffen nog daadwerkelijk geproduceerd worden. Bestaande chemische stoffen maken ongeveer 95 procent uit van alle chemicaliën die in de EU geproduceerd worden. Er zijn weinig nieuwe substanties geregistreerd: rond de 3.700.

Om de registratie, evaluatie en eventuele uitsluiting van stoffen mogelijk te maken, zullen bedrijven op eigen kosten én op voorhand de vereiste hoeveelheid informatie over hun chemische stoffen moeten aandragen. Onder het huidige systeem ligt de bewijslast bij de overheid. "Nu moeten de autoriteiten bewijzen dat er een probleem is met een chemische stof. REACH keert de bewijslast om en legt hem bij de bedrijven. Zij moeten kunnen aantonen dat hun chemicaliën geen gevaar vormen voor het milieu en de volksgezondheid vooraleer ze op de markt komen", zegt Justin Wilkes van WWF.

Het is dan ook niet te verwonderen dat de chemische industrie, de grootste industriële sector van Europa, niet opgezet is met de plannen van de Europese Unie. De nieuwe regelgeving verplicht haar tot het registreren van zo'n 30.000 chemicaliën, wat tot meer financiële en administratieve kopzorgen leidt.

### **Het voorspel: kill REACH**

Grote chemische bedrijven verzetten zich al van bij het begin fel tegen REACH. Zelfs de Amerikaanse regering, die de export van chemische stoffen en consumptieproducten in het gedrang zag komen, nam deel aan het Europese lobbyschouwspel. "De campagne tegen REACH was één van de meest agressieve campagnes die de EU ooit meemaakte", schreef het Zweedse europarlementslid Inger Schörling (Greens/EFA) over de lobbykrachten die in gang schoten na de lancering van het Witboek van de Europese Commissie in 2001. Schörling was toen de bevoegde rapporteur in het Europees Parlement.

In haar Witboek tekende de Commissie de krijtlijnen uit voor een toekomstig chemisch beleid. Al in 1998 hadden de Raad van Ministers en de Europese Commissie besloten om de lappendeken van de huidige Europese regelgeving rond chemische stoffen te vervangen door een nieuw en coherent systeem. Dat systeem kreeg in het Witboek de naam REACH. Omdat het Witboek al een eerste stormloop van protest veroorzaakte, vooral vanuit industriële hoek, besloot de Commissie om een eerste versie van haar wetsvoorstel te onderwerpen aan een internetconsultatie.

Midden 2003 nodigde de Commissie de betrokken belangengroepen uit om haar wetsvoorstel te becommentariëren. “Het eerste voorstel van de Commissie was een ware nachtmerrie. Als dat er was doorgelopen, zou iedereen binnen industrie gek worden zijn”, vertelt Franco Bisegna van CEFIC, de Europese koepel van de chemische industrie. CEFIC stelt zo'n 140 mensen tewerk en is daarmee de best bemande Europese koepel in Brussel.

De chemische sector overspoelde de Commissie met klachten over het bureaucratische en onwerkbare karakter van REACH. Studies van lidstaten en de chemische industrie toonden aan dat REACH tot ondraagbare kosten en immense werkloosheid zou leiden. “De industrie overdreef in haar argumenten en wilde duidelijk het voorstel vernietigen”, meent Jochen Richter, die in die tijd voor Frits Bolkestein, de Europese commissaris voor Interne Markt, werkte.

Onder druk van chemische bedrijven en regeringen van over heel de wereld zwakte de Europese Commissie REACH af. Het uiteindelijke wetsvoorstel, dat eind 2003 het Europees Parlement en de Raad van Ministers bereikte, is slechts een flauw afkooksel van de eerste versie en nog meer van het Witboek (*zie kader*).

#### **Wat de Commissie veranderde**

Een aantal belangrijke veranderingen die de Europese Commissie in het REACH-voorstel doorvoerde na het Witboek en de internetconsultatie:

- De informatievereisten voor chemicaliën die in een hoeveelheid tussen 1 en 10 ton op de markt verschijnen, werden versoepeld. Nochtans behoort ongeveer tweederde van de geproduceerde en geïmporteerde chemische stoffen tot deze categorie, met andere woorden: 20.000 van de 30.000 stoffen die onder REACH geregistreerd moeten worden.
- De opgelegde communicatie van chemische bedrijven naar fabrikanten die chemische stoffen in hun productieproces gebruiken, winkeliers en consumenten werd afgezwakt.
- Het aantal stoffen dat niet geregistreerd hoeft te worden, werd uitgebreid.
- De verplichting om een gevaarlijke stof door een minder gevaarlijke stof te vervangen, werd versoepeld: de aanwezigheid van een veiliger alternatief vormt op zich geen reden meer om een stof te verbannen.

#### **Ménage à trois**

Vandaag focussen alle lobbykrachten rond REACH op het Europees Parlement en de Raad van Ministers. Beide instellingen moeten het eens worden over het wetsvoorstel van de Commissie. Zonder hun goedkeuring kan REACH naar de prullenmand verwezen worden.

In het Europees Parlement gebeurt de behandeling van een dossier eerst en vooral door parlementaire commissies. Omdat REACH een uiterst complex en belangrijk dossier is, heeft het ook binnen het Europees Parlement een aantal zelden geziene processen en lobbykrachten in gang gezet.

Alles begon met een gevecht tussen de commissie Industrie, Onderzoek en Energie enerzijds en Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid anderzijds over welke commissie het REACH-dossier zou leiden. De milieuc commissie haalde die slag thuis en er kwamen acht opiniecommissies. Door de complexiteit van REACH besloot men echter om een nauwe samenwerking of *ménage à trois*

tussen de milieucommissie, de industriecommissie, en de commissie Interne Markt en Consumentenbescherming op te zetten. Zij zouden het onderling over REACH eens moeten worden. De leidende commissie heeft het laatste woord, hoewel het in de praktijk politieke zelfmoord zou zijn om de opinies van de twee andere commissies te negeren. Het rapport van de leidende commissie zou dan nooit heelhuids door de plenaire vergadering geraken.

Het aantal amendementen dat parlementsleden in de leidende commissie indienden, was enorm. Op 28 april, de deadline voor amendementen in de milieucommissie, stond de teller op 1.200. "Ik denk dat dat een nieuw record voor het Parlement is", lacht Sabina Magnano van het secretariaat van de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid. Magnano staat de rapporteur van de leidende commissie, Guido Sacconi (PES), bij in het opstellen van zijn rapport.

Er werden nochtans diverse initiatieven genomen om het aantal amendementen te beperken en om op bepaalde gebieden al een compromis te sluiten. "Ik heb mijn amendementen naar de leden van mijn fractie binnen de milieucommissie rondgestuurd met de vraag: als u een amendement wilt indienen dat gelijk is aan wat ik wil indienen, dan dienen we het amendement samen in; wilt u een amendement indienen dat anders is, dan staat het u vrij", vertelt het Nederlandse europarlementslid Ria Oomen-Ruijten (EPP-ED), schaduwrapporteur voor REACH in de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid. Oomen-Ruijten diende meer dan zestig amendementen in.

Uitzonderlijk in dit dossier is dat men op voorhand al compromisamendementen sloot. Zoiets gebeurt normaal pas achteraf, als alle amendementen binnen zijn, dan bekijken de rapporteur en de schaduwrapporteurs op welke punten ze een compromis kunnen bereiken. "Omdat REACH zo'n controversieel en ingewikkeld dossier is waar veel belangen mee gemoeid zijn, hield Sacconi voorbereidende bijeenkomsten met de schaduwrapporteurs van de andere politieke fracties", zegt Sabina Magnano van het secretariaat van de milieucommissie. "Het doel van deze bijeenkomsten was om al overeenstemming te bereiken over zaken waarover geen grote politieke verschillen bestonden."

De rapporteur én alle schaduwrapporteurs van de milieucommissie dienden samen al zo'n vijftien compromisamendementen in. "Sacconi heeft er meer voorgesteld, maar ik heb tot nu toe ongeveer dertig compromisamendementen ondertekend", aldus schaduwrapporteur Ria Oomen-Ruijten. Niet alle schaduwrapporteurs steunden dus alle compromisamendementen van de rapporteur. Maar als de rapporteur, die tot de socialistische fractie behoort, en de schaduwrapporteur van de christendemocratische fractie beiden hun handtekening plaatsen, dan heb je de twee grootste fracties in het Europees Parlement. En dat is eigenlijk al heel belangrijk.

De rapporteur en de schaduwrapporteurs van de leidende commissie en van de twee belangrijkste opiniecommissies, werden in het REACH-dossier continu aangesproken door lobbyisten. "Als ik wilde, kon ik bijna elke dag gratis lunchen door REACH", lacht het Zweedse europarlementslid Carl Schlyter

(Greens/EFA), schaduwrapporteur voor REACH in de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid.

Zij zijn de sleutelpersonen waar lobbyisten hun pijlen op afvuren. Zij schrijven namelijk het rapport dat achteraf naar de plenaire zitting gaat. En ze trachten ook de volledige fractie op één lijn te krijgen, als het even kan op hun eigen politieke lijn. Lobbyisten zullen zich dus voornamelijk op deze sleutelfiguren concentreren en hen hun ontwerpamendementen aanbieden, die de europarlementsleden al dan niet letterlijk overnemen. “Wij hadden met CEFIC ongeveer 200 amendementen, die we eerst en vooral naar de rapporteurs en schaduwrapporteurs van de drie belangrijkste commissies hebben gestuurd. Daarna gaven we delen van onze amendementen aan de andere opiniecommissies”, aldus Franco Bisegna van CEFIC. Het heeft veel voeten in de aarde gehad vooraleer CEFIC daartoe in staat was.

### **Constructiever debat**

Toen de discussies over het wetsvoorstel eind 2003 in het Europees Parlement begonnen, domineerden verscheidene economische doemscenario's nog altijd het debat rond de nieuwe wetgeving. De chemische industrie ging door met haar strategie om REACH te breken, ondanks de vele toegevingen van de Commissie. “De industriële lobby gooide mythes de wereld in”, zegt Axel Singhofen, medewerker van de groene fractie in het Europees Parlement. “Ze speelde een spel van systematische leugens en verdraaiingen van de werkelijkheid.” De Europese Commissie overwoog tot begin dit jaar zelfs om haar wetsvoorstel terug te trekken.

Het Parlement was niet opgezet met de weinig constructieve houding van de industriële sector. “Somme documenten die we een jaar geleden in handen kregen, toen de discussie over het al dan niet vernietigen van REACH ging, werden in de industriecommissie met de grond gelijk gemaakt omwille van hun slechte kwaliteit”, vertelt het Zweedse europarlementslid Lena Ek (ALDE), rapporteur voor REACH in de commissie Industrie, Onderzoek en Energie. “Ik denk dat de industriële lobby daarna beseftte dat ze niet kon overleven als ze niet kalmeerde en wat redelijker werd.”

De storm ging liggen en de chemische industrie werkte aan een alternatief voorstel voor REACH. Ze begon te begrijpen dat de politieke wil binnen de Europese Unie om tot een nieuwe regelgeving te komen groot is. “REACH komt er, in één of andere vorm”, aldus het Belgische europarlementslid Bart Staes (Greens/EFA), die in de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid zetelt.

Als de chemische sector een luisterend oor wilde, dan moest ze dus constructief deelnemen aan het debat en haar luidsprekers thuis laten. CEFIC, de Europese koepel van de chemische industrie, slaagde er echter pas begin dit jaar in om met een gemeenschappelijk standpunt naar buiten te komen, na meer dan een jaar van interne verdeeldheid.

De chemische industrie is namelijk geen eenheidsworst. Er waren duidelijke meningsverschillen, onder andere met VCI, de Duitse chemische federatie. “De discussie ging over hoeveel gegevens we bij de registratie van chemische stoffen zouden moeten indienen”, zegt Franco Bisegna van CEFIC. De Duitse industrie beschikt over relatief veel informatie, want na een chemisch ongeval in de jaren negentig verbond ze zich er vrijwillig toe om een uitgebreide set van gegevens over haar chemicaliën te verzamelen. “VCI wou deze informatie gebruiken, maar chemische bedrijven uit andere lidstaten hebben niet zo’n uitgebreide set van gegevens. Als je dat van hen eist zijn ze ten dode opgeschreven.”

Er zijn niet alleen nationale verschillen binnen de chemische industrie, de belangen van grote en kleine bedrijven lopen ook niet altijd gelijk. “De kosten die REACH zal genereren, vormen geen enkel probleem voor de grote chemische bedrijven”, geeft Bisegna toe. “KMO’s daarentegen kunnen serieuze problemen ondervinden.” Kleine bedrijven zullen dus meer moeite hebben met het implementeren van REACH dan Duitse chemiereuzen zoals BASF of Bayer.

De industriële lobby omvat bovendien meer dan enkel de chemische producenten. De belangen van producenten die chemische stoffen in hun productieproces gebruiken voor de aanmaak van consumptiegoederen, liggen voor een deel elders. “We hebben niet altijd dezelfde visie als CEFIC, maar waar mogelijk proberen we samen te werken”, zegt Véronique Scailteur van *Procter & Gamble* (P&G), dat onder andere huishoud- en schoonheidsproducten op de markt brengt. “Consumenten zijn voor ons een topprioriteit. De chemische industrie legt die prioriteit bij haar klanten, namelijk de bedrijven waaraan ze levert. Maar wij plaatsen het eindproduct op de markt, wij zullen als eersten vragen moeten beantwoorden.” REACH biedt dan ook voordelen voor bedrijven die rechtstreeks in contact staan met de consument. Voor hen is het belangrijk om het vertrouwen van de consument te winnen door hem te informeren over wat er in de producten zit die hij koopt. In die zin hebben zij, als gebruikers van chemische stoffen, nood aan informatie van hun leveranciers – de chemische producenten – over wat er in die chemische stoffen zit.

### **Werkbaar industrievoorstel?**

In februari van dit jaar stelde CEFIC dan uiteindelijk zijn compromis voor. Daaruit blijkt dat de chemische industrie de registratie van stoffen zoveel mogelijk op basis van hun risico wil laten verlopen. Hiermee wil CEFIC de kosten drukken voor het registreren van de ruim 30.000, vooral bestaande, substanties en van toekomstige nieuwe substanties.

De Europese Commissie hanteert in haar voorstel vooral een registratieschema op basis van het volume. Een aantal gevaarlijke stoffen én de chemische stoffen die in grote hoeveelheden op de markt verschijnen, moeten eerst geregistreerd worden. Hoe kleiner de productie- of importhoeveelheid, hoe later de stoffen geregistreerd moeten worden en hoe minder informatie vereist is. Op die manier zouden elf jaar na het in werking treden van REACH alle bestaande chemicaliën geregistreerd moeten zijn.

Het systeem dat de Commissie voorstelt, is veel te bureaucratisch in de ogen van de chemische industrie. Naast het volumecriterium wil CEFIC daarom ook nog een risicocriterium invoeren. In de categorie van 1 tot 10 ton zouden bedrijven enkel 'geschikte beschikbare informatie' moeten aandragen. "Dat is dus minder dan 'beschikbare informatie'", meent Axel Singhofen, medewerker van de groene fractie in het Europees Parlement. Voor substanties boven 10 ton is een meer uitgebreide informatieset vereist. Op basis van het risico van een stof, afgeleid uit zijn informatiedossier, stelt een bedrijf de autoriteiten voor om een stof al dan niet nader te onderzoeken. "De industrie moet het risico en de prioriteit van een chemische stof aanwijzen, de autoriteiten moeten beslissen of ze het daarmee eens zijn en of ze meer informatie en tests willen", zegt Franco Bisegna van CEFIC.

De benadering van de chemische industrie lokte veel negatieve reacties uit bij milieuorganisaties en europarlementsleden van verschillende politieke fracties. Zelfs de Duitse regering, die aan het hoofd staat van een land met één van de grootste chemische industriesectoren in Europa, uitte kritiek op de CEFIC-benadering.

"De industrie tracht de bewijslast terug naar de autoriteiten te verschuiven", vindt het liberale europarlementslid Lena Ek, rapporteur voor REACH in de commissie Industrie, Onderzoek en Energie. "Ze vragen om de informatie te geven waarover ze al beschikken, de autoriteiten moeten achteraf dan maar om meer vragen."

"De risicobenadering van CEFIC ondermijnt het hele wetsvoorstel, ze trachten de basis waarop REACH steunt weg te halen", aldus Mecki Naschke van EEB, een Europese koepel van milieuverenigingen. "Het gevolg van hun benadering is dat de industrie alles zelf zal controleren en bepalen hoeveel gegevens er over een stof ingediend worden." Justin Wilkes van WWF heeft het zelfs over zelfregulering: "Als je niet over voldoende informatie beschikt om het risico van een stof te bepalen, maar als de chemische industrie dat risico zelf bepaalt en de autoriteiten slechts een minimum aan informatie geeft, dan is dat zelfregulering."

Het is dus belangrijk om op basis van voldoende informatie het risico van een substantie voor mens en milieu te kunnen bepalen. "Maar we geven de nodige informatie. Boven hoeveelheden van 10 ton geven we voldoende informatie over een chemische stof om het risico te kunnen bepalen", reageert Franco Bisegna van CEFIC. Hij heeft het dan over eenderde van de 30.000 chemicaliën die onder REACH geregistreerd moeten worden.

Ondanks de vele kritiek vindt het voorstel van CEFIC wel wat weerklank in het Europees Parlement, vooral bij de grootste fractie, de christen-democratische EPP-ED. Zij levert de rapporteur in de commissie Interne Markt en Consumentenbescherming. Het rapport van deze Hartmut Nassauer vertoont zichtbare gelijkenissen met de risicobenadering van CEFIC. "Nassauer heeft bepaalde delen van ons voorstel zelfs veel beter verwoord dan wij zelf tot nu toe", stelt Bisegna vast.



Ook binnen de liberale en socialistische fractie zijn een aantal parlementsleden de benadering van CEFIC genegen. "In tegenstelling tot wat de rapporteur van de liberale fractie, Lena Ek, voortdurend beweert, is haar fractie nog duidelijk verdeeld", meent Jochen Richter van het secretariaat van de commissie Interne Markt en Consumentenbescherming die Nassauer bijstaat. Ek heeft in haar verslag officieel afstand genomen van de CEFIC-benadering. In de socialistische fractie laten vooral Duitse parlementsleden van zich horen als de belangen van de Duitse chemiesector in het gedrang komen.

### **Sterke milieulobby**

De rol van andere belangengroepen in het belobbyen van het Europees Parlement rond REACH mag niet onderschat worden. Milieuorganisaties nemen in het dossier een prominente plaats in en staan lijnrecht tegenover de lobby van de chemische industrie.

Door de beperkte middelen van veel milieuorganisaties en door de grote hoeveelheid tijd en energie die ze in REACH steken, gaan echter een aantal andere dossiers aan hun neus voorbij. "REACH is zo'n belangrijk dossier dat ook ngo's hun aandacht hierop vestigen. Maar terwijl ze dat doen, passeren er andere wetsvoorstellen omdat ze niet de middelen hebben om zich daar ook nog mee bezig te houden. De industriële lobby daarentegen is altijd vertegenwoordigd", zegt het Zweedse europarlementslid Carl Schlyter, schaduwrapporteur voor REACH in de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid.

Justin Wilkes van WWF, een milieuorganisatie die zich zeer sterk heeft geprofileerd op het dossier van REACH, beaamt dat: "Het is een groot probleem, maar capaciteit is capaciteit en daar kunnen we niets aan doen. We moeten prioriteiten stellen en het is nu niet het juiste moment om ons op andere zaken dan REACH te concentreren."

Milieuorganisaties draaien net zo goed als economische belangengroepen mee in het Europese lobbyspel rond REACH. Hun expertise wordt erkend en ze worden regelmatig geraadpleegd. Net zoals alle lobbygroepen volgen ze het Europese besluitvormingsproces op de voet en staan ze klaar met amendementen wanneer het europarlementslid er nodig heeft. En volgens sommigen hebben ze dat in het REACH-dossier beter gedaan dan de chemische industrie. "Ngo's werkten echt amendementen uit, dat is niet zo bij elk dossier. Het was ook absoluut nodig en nuttig, het zou een hel geweest zijn zonder", zegt Axel Singhofen, medewerker van de fractie Greens/EFA in het Europees Parlement. "Ze waren bovendien vroeger met hun amendementen dan de chemische industrie, die met interne spanningen kampte."

En dat heeft tot nu toe misschien wel meegespeeld in het succes van de milieulobby. Een milieuorganisatie als WWF is er in geslaagd om al haar amendementen, rond de zestig, in de leidende commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid op tafel te leggen. "Onze amendementen

pleiten niet voor een radicale verandering van grote delen van REACH, in tegenstelling tot wat de industriële lobby probeert te bereiken”, aldus Justin Wilkes van WWF.

Mecki Naschke van de Europese koepel EEB heeft nochtans het gevoel dat hun lobbywerk te laat kwam: “We konden parlementsleden nauwelijks vertellen wat we werkelijk wilden, we moesten continu het Commissie-voorstel verdedigen tegen de industriële propaganda.”

Welke belangen het in dit dossier uiteindelijk zullen halen of welk compromis er uit de bus komt, is momenteel koffiedik kijken. Als de parlementaire commissies een uitweg gevonden hebben, gaat het dossier naar de plenaire vergadering en daarna naar de Raad van Ministers. Dus, zelfs al winnen bepaalde belangengroepen het pleit in het Europees Parlement, de strijd is dan allesbehalve gestreden.

Dat belangengroepen invloed hebben in het Europese besluitvormingsproces staat echter buiten kijf. En dat het er soms hard aan toegaat ook. Maar een lobbyist kan uiteindelijk niet overleven als luidspreker alleen. Hij zal zich constructief moeten opstellen als hij volwaardig aan het parlementaire debat wil blijven deelnemen.

### 3. Besluit

In welke mate heeft het journalistieke onderzoek zijn doelstelling kunnen verwezenlijken? Heeft het een antwoord gevonden op de vragen uit de inleiding?

- Welke soorten lobbygroepen oefenen invloed uit op de (milieu)besluitvorming van de Europese Unie?
- Wat zijn de formele kanalen voor lobbygroepen bij het Europees Parlement?
- Wat zijn de informele kanalen voor lobbygroepen bij het Europees Parlement?
- Wat voor soort invloed (welke vorm, kanaal, grootte, doelstellingen etc.) oefenen lobbygroepen uit op individuele europarlementsleden?
- Wat is het resultaat? Heeft lobbyen effect? Indien ja, wat voor effect dan?

Op basis van gesprekken met lobbyisten, Europese ambtenaren en europarlementsleden, en op basis van secundaire bronnen heb ik alvast voor mezelf een beeld gekregen van hoe er bij het Europees Parlement gelobbyd wordt.

Er wordt gelobbyd door uiteenlopende groepen en personen: milieuorganisaties, ngo's, bedrijven, vakbonden, werkgeversorganisaties, overheden,... van lokale, subnationale, nationale, Europese tot internationale strekking; advocatenkantoren, *consultants*, *public affairs*- en *public relations*-bureaus; en andere instellingen van de Europese Unie zoals de Europese Commissie en de Raad van Ministers.

Formele kanalen voor lobbyisten bij het Europees Parlement zijn onder andere de hoorzittingen en de jaarlijkse toegangspas voor de geaccrediteerde lobbyisten. Lobbyen bij het Europees Parlement gebeurt vooral informeel: het toesturen van informatie, amendementen en stemlijsten; en het aanbieden van etentjes, conferenties, reizen en dergelijke meer. Geaccrediteerde lobbyisten hebben natuurlijk een stap voor op niet-geaccrediteerde lobbyisten, omdat zij heel gemakkelijk het Parlement kunnen in- en uitwandelen. Op de transparantie van informele lobbymethodes werd in het eerste artikel uitgebreid ingegaan: volgens de meeste geïnterviewden is het het europarlementslid dat met deze methodes verantwoordelijk moet omgaan.

De meest gehanteerde strategie door lobbyisten is het toesturen van informatie en amendementen, waarmee ze hopen het wetsvoorstel in een bepaalde richting te duwen. Lobbyisten trachten

zowel het wetsvoorstel in hun voordeel te wijzigen als een verandering van het wetsvoorstel in hun nadeel te verhinderen. Soms is hun strategie weinig constructief en niet goed onderbouwd; soms weten ze niet wie ze wanneer moeten benaderen; soms moeten ze als kleine garnalen opboksen tegen sterke Europees georganiseerde belangengroepen; sommige europarlementsleden zijn vatbaarder voor 'luidsprekers' dan anderen... Hoe beter je als lobbyist het Europese besluitvormingsproces kent, hoe groter de kans om gehoord te worden. En als je veel middelen om te lobbyen hebt, dan is de kans om gehoord te worden ook groot. Door nationale en ideologische verschillen zullen lobbyisten bij sommige europarlementsleden meer gehoor krijgen dan bij anderen. Uit het artikel over REACH blijkt dat uiteenlopende belangengroepen uiteindelijk altijd wel bij iemand terecht kunnen met hun bekommernissen. Een weinig constructieve manier van lobbyen heeft effect, maar het REACH-dossier toont aan dat naarmate een beslissing dichterbij komt een constructieve houding aangewezen is als je als lobbyist nog wil meedraaien in het besluitvormingsproces.

Europarlementsleden vinden (goede) lobbyisten over het algemeen nuttig, omdat ze hen voorzien van informatie over zaken die vaak zeer technisch zijn en waar het parlementslid weinig kennis over heeft. Europese parlementsleden contacteren om die reden dan ook vaak zelf belangengroepen. Een lobbyist moet dus investeren in zijn expertise, relaties (*networking*) en kennis over het Europese besluitvormingsproces.

Lobbyen is voor europarlementsleden zeker geen taboe. En meestal gebeuren er ook helemaal geen duistere zaken die het daglicht niet mogen zien. Volgens lobbyisten is het een kunst, want lobbyen kan je niet van de ene op de andere dag leren. Als lobbyist moet je kunnen overtuigen, vooral op basis van goede argumenten, maar natuurlijk spelen ook lokale belangen en de ideologische strekking van europarlementsleden een rol.

## 4. Bibliografie

### *Literaire bronnen*

CEFIC (2005), 'New Proposals to Improve Workability of REACH. The Contribution of the European Chemical Industry', 24/02/2005

DEGRYSE, I. en BULCKE, B. (2004), 'Raderwerk Europa' in *De Standaard* (bijlage), 6/05/2004

JUDGE, D. en EARNSHAW, D. (2003), 'The European Parliament', Hampshire/New York: Palgrave Macmillan

McLAUCHLIN, A. (2005), 'Reaching out for a chemicals compromise' in *European Voice*, 7-13/04/2005

NUGENT, N. (2003), 'The government and politics of the European Union', Hampshire/New York: Palgrave Macmillan

SCHÖRLING, I. (2004), 'The only planet guide to the secrets of chemicals policy in the EU. REACH: what happened and why?', Brussel: Greens/EFA

VAN SCHENDELEN, R. (2002), 'Machiavelli in Brussels. The art of lobbying the EU', Amsterdam: Amsterdam University Press

WARHURST, M. (2004), 'The REACH Files. A Policy Guide', Brussel: WWF European Policy Office

### *Websites*

Nieuwssite over Europa: <http://www.euobserver.com>

Nieuwssite over Europa: <http://www.euractiv.com>

Adressenbestand EU: <http://europa.eu.int/idea>

Portaalsite EU: <http://www.europa.eu.int>

Portaalsite Europees Parlement: <http://www.europarl.eu.int>

### ***Interviews***

BISEGNA FRANCO (1/06/2005), European Chemical Industry Council (CEFIC), EU Government Affairs

BREPOELS FRIEDA (1/06/2003), EPP-ED (CD&V/N-VA, België), lid van de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid

EK LENA (26/05/2005), ALDE (Centerpartiet, Zweden), rapporteur voor REACH in de commissie Industrie, Onderzoek en Energie

MAGNANO SABINA (27/05/2005), , Secretariaat van de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid, Administrator

NASCKE MECKI (19/05/2005), European Environmental Bureau (EEB), Policy Officer Chemicals

OOMEN-RUIJTEN RIA (1/06/2005), EPP-ED (CDA, Nederland), schaduwrapporteur voor REACH in de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid

RICHTER JOCHEN (27/05/2005), Secretariaat van de commissie Interne Markt en Consumentenbescherming, Administrator

SCAILTEUR VÉRONIQUE (16/05/2005), Procter & Gamble (P&G), Director European External Relations

SCHLYTER CARL (2/05/2005), Greens/EFA (Miljöpartiet, Zweden), schaduwrapporteur voor REACH in de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid

SINGHOFEN AXEL (3/05/2005), Greens/EFA, fractiemedewerker

STAES BART (22/04/2005), Greens/EFA (Groen!, België), lid van de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid

TINDEMANS THOMAS (28/04/2005), White & Case, advocaat

WILKES JUSTIN (10/05/2005), World Wildlife Fund (WWF), European Policy Office, Policy Officer