

Play by the Rules?

Coordination of EU Sustainable Development Policies and the Importance of the Politico- Legal Context

Ries Kamphof

Executive Summary / Samenvatting Proefschrift

Executive Summary

There is an increasing amount of attention on EU and Member State contributions to worldwide sustainable development and this is expected to continue with the implementation of two landmark agreements: the Paris Climate Agreement and the UN Agenda 2030 with its 17 Sustainable Development Goals (SDGs). However, absent from the literature is an analysis of the political effect of legal competences on coordination between EU and Member State actors. By using different case studies focusing on alternative fuel policies, 'Team EU' in climate negotiations and SDG implementation, this dissertation attempts to explore the potential of including legal competences as independent variables explaining coordination of EU and Member State actors. Each case study relies on the same sources: legal documents (Treaty provisions, cases before the Court of Justice of the EU, regulations and directives), additional (policy) documents, literature and (in total) forty-seven semi-structured interviews. By means of a step-by-step approach the effect of the legal competences on coordination (and socialisation) processes are tested autonomously and in interaction with intervening variables consisting of issues provided by the theoretical literature: 'supranational or intergovernmental dominance', 'the EU's position in the international constellation of power' and 'preference heterogeneity'. The integrative politico-legal research design provides for a triangulation of findings.

The expectation beforehand was that legal competences, especially those derived from EU Treaties, would have a considerable effect on coordination of EU and Member State actors in all stages (policy formulation, negotiation and implementation). Furthermore, it was expected that there would be a considerable interaction with the issues stemming from political theories, but that legal competences would be more dominant. Regarding the 'management' of the coordination process by EU and Member State actors, it seemed likely that the legal competences would further empower the European Commission, while often restraining Member State actors from having a 'managing' role in coordination.

The findings nuance some of the theories and concepts in which the role of EU Treaties is often neglected. The legal competences by the Treaties and UN documents have at least a moderate effect. The 'legal competences' were operationalised in a broad manner, to include Treaty articles, the Court's case-law, the external legal multilateral context as well as regulations and directives. This approach proved to be useful as it differed per case study which 'legally defined power' was important. The legal competences often mark the policy areas in which coordination is supposed to be more complicated, and sketch the common path of coordination in negotiation and (to a lesser extent) policy formulation and implementation for these specific case studies. While the literature often focuses on 'competence creep' of the Commission, the case studies reveal that the Member State actors especially are protective of their fixed legal competences on e.g. taxation, energy-mix or land-use policies. Additionally, the external (UN) legal context to a certain extent amplifies the necessity of coordination, as is shown in the (UNFCCC) climate change multilateral context. In the absence of a multilateral forum, such as for alternative fuels, it proves more difficult to keep the coordination process of EU and Member State actors active.

The dissertation also shows, however, that the legal competences are sometimes *not* used habitually and that there is an overall silence of the Court of Justice in these specific sustainable development policies. The Commission in particular seems to be hesitant to start legal procedures, thereby not pushing its legal competences to the limit. This finding is all the

more fascinating as every case study provides for some clear examples of behaviours 'contrary to the Treaty-logic' or 'contrary to sustainable development objectives'. Examples include, inter alia, the peculiar negotiation mandate (unanimity) for UNFCCC negotiations, the lack of EU coordination on SDG implementation and the absence of steering policies and the absence of legal questions to the Court of Justice on traditional combustion engines in the alternative fuels case study. Moreover, the category of 'shared' competences proved to be a wide-ranging category in need of specific examination per policy area. This makes the coordination of multi-faceted mixed competence arrangements, analysed in this dissertation, increasingly difficult and often based on *ad hoc* decisions. The interaction with intervening variables provides some additional understanding. The case studies, however, show that there is a lot of interaction between these intervening variables and legal competences in practice. These findings can be valued as minimal plausibility probes, given the small number and peculiarities of the cases. Nevertheless, this study contributes to develop a new methodological approach to analyse the EU's and Member State's coordination on sustainable development issues, both within the EU as well as in a multilateral context.

The chapters of this dissertation are organised as follows. Chapter 1 introduces the research question, concepts, variables, expectations and methods, taking into account the boundaries and limitations of this dissertation. Chapter 2 reviews the existing bodies of literature with reference to the EU's and Member State's coordination (in sustainable development policies) and selects some of the main elements from both legal and political perspectives. It then explains how this dissertation constructs a theoretical framework that contributes to both these fields by focusing on competences, i.e. legal competences and the interaction with variables derived from the theories of neo-functionalism, intergovernmentalism, social constructivism and institutionalism and concepts such as actorness, cohesiveness and effectiveness. Chapter 3 outlines the research design of a comparative case study, the method of data collection and analysis as well as its methodological limitations. It also presents the process tracing a routine applied throughout all the case studies. Chapter 4, 5 and 6 then cover the case studies on policy formulation on alternative fuels for passenger cars, 'Team EU' in climate change negotiations, and the implementation of the UN Agenda 2030 in the EU and Member States. The two final chapters contain an overall analysis. More specifically, chapter 7 provides a descriptive and analytical overview of the findings in all the three cases while summarising the findings. Moreover, other specific explanations raised in the case studies are reviewed. The chapter assesses and visualises the interactions between legal and political variables and refers back to the methodological challenges, while nevertheless showing its value for future research and theory building. Finally, chapter 8 then builds on the results reached in chapter 7. It answers the central research question and provides reflections on the theoretical, methodological and conceptual aspects by focusing on advantages and limitations of the research design and methods. Following the main findings and reflections, some avenues for future research are suggested and the policy relevance of the findings is addressed, followed by concluding remarks.

Samenvatting Proefschrift (Dutch executive summary)

Volgens de Spelregels? Coördinatie van Europees Duurzaam Ontwikkelingsbeleid en het Belang van de Politiek-Juridische Context

De bijdrage van de Europese Unie en haar lidstaten aan wereldwijde duurzame ontwikkeling krijgt toenemende aandacht in de literatuur. De verwachting is dat deze aandacht toeneemt met twee belangrijke internationale akkoorden: het Klimaatakkoord van Parijs en de Agenda 2030 van de Verenigde Naties met haar zeventien Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs). In de literatuur ontbreekt nog aandacht voor het politieke effect van juridische bevoegdheden op coördinatie van EU en lidstaten in gezamenlijk duurzaam ontwikkelingsbeleid. In dit proefschrift worden verschillende casestudies gebruikt: 1) alternatieve brandstoffen, 2) 'Team EU' in klimaatonderhandelingen en 3) implementatie van de VN Agenda 2030 en de SDGs. Het proefschrift verkent het potentieel van juridische bevoegdheden als onafhankelijke variabele en verklarende factor van de afhankelijke variabele: coördinatie van EU en lidstaat actoren in (besluitvorming, onderhandelingen en implementatie van) duurzaam ontwikkelingsbeleid. Bij elke casestudie wordt gebruik gemaakt van dezelfde soort bronnen: de Verdragen van de EU, juridische documenten, arresten voor het Europese Hof van Justitie, (overige) officiële beleidsdocumenten, literatuur en zevenenveertig semigestructureerde interviews. Met behulp van een systematische benadering wordt het effect van juridische bevoegdheden getest, zowel autonoom als in interactie met 'interveniërende variabelen' geoperationaliseerd vanuit de theoretische literatuur: 'supranationale of intergouvernementele dominantie', de positie van de EU in het internationale krachtenveld, en heterogeniteit in voorkeuren tussen de lidstaten. Het integratieve politiek-juridische onderzoeksdesign zorgt voor triangulatie van bevindingen.

Vooraf werd verwacht dat de juridische bevoegdheden, vooral op basis van de EU-verdragen, een aanzienlijk effect hadden op coördinatie van EU en lidstaat-actoren in alle stadia van de besluitvorming. Bovendien was de verwachting dat er veel interactie was met de verklaringen vanuit de politiek-theoretische literatuur, maar dat de juridische bevoegdheden dominanter waren. In het krachtenveld van de actoren werd verwacht dat de juridische bevoegdheden vooral de Europese Commissie in staat zou stellen om te coördineren en de lidstaat-actoren juist zou belemmeren.

De bevindingen nuanceren en kwalificeren sommige van de theorieën en concepten, waarin de rol van EU-Verdragen vaak absent is. De juridische bevoegdheden binnen de EU en in de context van de Verenigde Naties hebben tenminste matig effect. De juridische bevoegdheden zijn in deze dissertatie breed geoperationaliseerd en omvatten Verdragsartikelen, arresten van het Hof van Justitie van de EU, de externe multilaterale juridische context en richtlijnen en verordeningen. Deze benadering was nuttig omdat het per casestudie verschilde welke juridische bevoegdheid dominant was. De juridische bevoegdheden gaven in het algemeen aan in welke beleidsvelden coördinatie moeilijker werd geacht, maar gaven ook juist het gezamenlijke pad van coördinatie aan in (vooral) onderhandelingen en (in mindere mate) besluitvorming en implementatie. In de literatuur is vooral aandacht voor de 'sluipende' overdracht van bevoegdheden naar de EU. Toch maken de casestudies juist duidelijk dat vooral de lidstaten gebruik maken van hun bevoegdheden, vooral wanneer zij hun belastingen, energie mix of landgebruik-beleid willen beschermen. De externe (VN) context geeft ook in zekere mate de grenzen van interne coördinatie aan, al

geldt dit vooral voor klimaatonderhandelingen. Wanneer er eigenlijk geen multilateraal forum is, zoals in het geval van alternatieve brandstoffen, is het erg moeilijk om EU en lidstaat-actoren op één lijn te krijgen.

Het proefschrift laat echter ook zien dat de juridische bevoegdheden soms gewoonweg niet worden gevolgd. Bovendien lijkt het Hof van Justitie absent in de evaluatie van coördinatie van duurzaam ontwikkelingsbeleid. Vooral de Europese Commissie lijkt aarzelend in het starten van juridische procedures, waarmee het haar formele juridische bevoegdheden niet volledig tot wasdom laat komen. Deze bevinding is des te opmerkelijker omdat elke casestudie duidelijke voorbeelden laat zien van gedrag dat contrair is aan het EU-Verdrag en/of de bindende doelstelling van duurzame ontwikkeling. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld het eigenaardige onderhandelingsmandaat van 'Team EU' in de klimaatonderhandelingen, dat ten onrechte is gebaseerd op unanimiteit. Bovendien is het Voorzitterschap veel dominanter dan dit volgens het Verdrag had moeten zijn. Andere voorbeelden zijn de geringe EU-coördinatie van SDG-implementatie en het niet-starten van juridische procedures tegen de kartelvorming rond dieselbrandstoffen. Naast deze voorbeelden blijkt dat de categorie van 'gedeelde' bevoegdheden wel erg breed is en dat per beleidsgebied moet worden bezien hoe dit in de praktijk werkt. Dit maakt coördinatie van 'mixed competence arrangements' met vele facetten, zoals geanalyseerd in dit proefschrift, uitermate lastig en vaak gebaseerd op ad-hoc beslissingen. In dat verband blijkt de interactie met de 'interveniërende variabelen' duidelijk te zorgen voor extra begrip. De casestudies maken echter vooral ook duidelijk dat er veel interactie is tussen politieke en juridische variabelen in de praktijk en dat het nuttiger is om deze variabelen in gezamenlijkheid en ongewogen mee te nemen. De bevindingen in dit proefschrift kunnen worden gekenschetst als 'plausibility probes'. Additioneel onderzoek is nodig om de bevindingen te bevestigen, gezien het klein aantal cases met enkele eigenaardigheden. Desondanks draagt deze dissertatie bij aan de theorievorming en nieuwe methodologische benaderingen in het analyseren van EU en lidstaat coördinatie van duurzaam ontwikkelingsbeleid, zowel in de EU als in de multilaterale context.