

# De opkomst van subnationale actoren binnen de Europese Unie

Veel te vaak wordt de Europese Unie (EU) als een samenwerkingsverband tussen staten gezien. Maar politieke integratie is meer dan dat. Er wordt een supranationale bestuurslaag gecreëerd. Dit is niet alleen een extra etage op het huis van Thorbecke, het brengt ook grondige wijzigingen met zich mee voor de verhoudingen tussen de bestaande bestuurslagen. In dit artikel wordt betoogd dat de verhoudingen tussen EU, staten en lagere overheden zich zo ontwikkelen dat het denken in soevereine staten, waarbij een strikte scheiding wordt verondersteld tussen een binnenlandse hiërarchie van bestuurslagen en internationale samenwerkingsverbanden, verouderd is.

VIRGINIE MAMADOUH

De Europese Unie bestaat sinds november 1993. Het is opgericht met het Verdrag van Maastricht als voorlopig hoogtepunt van ruim veertig jaar Europese eenwording. In de gangbare voorstelling van zaken wordt de Europese Unie beschreven als unie tussen vijftien lidstaten. Dit is niet verwonderlijk. De Unie is inderdaad opgericht door deze staten, althans door een deel daarvan; de andere zijn later toetgetreden. Het is correct om te zeggen dat de Unie door de staten is gevormd.

De eerste stappen werden gezet door de Franse minister van Buitenlandse zaken Robert Schuman. In zijn beroemde verklaring van 9 mei 1950 stelde hij voor dat Frankrijk en Duitsland hun kolen- en staalproductie onder de hoede van een gemeenschappelijke superautoriteit zouden brengen. Andere staten die daar belangstelling voor hadden konden meedoen. Uiteindelijk tekenden zes staten een jaar later het verdrag van Parijs en werd in 1952 de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) opgericht. Verdere stappen vooruit of achteruit in de ontwikkeling sinds 1952 zijn ook het werk van staten. Zij tekenden de belangrijke verdragen die de overdracht van nieuwe taken naar een supranationale bestuurslaag regelden, alsook belangrijke wijzigingen in haar institutionele vormgeving. De verdragen van Maastricht, Amsterdam en onlangs Nice zijn de meest recente voorbeelden hiervan.

*Het Comité van de Regio's (Bron: Comité van de Regio's)*



Toch is de ontwikkeling van de Europese Gemeenschappen en later de Unie in belangrijke mate bepaald door de Europese instellingen zelf. Het Hof van Justitie heeft de Europese wetgeving stevig verankerd boven de nationale wetten. De Europese Commissie, onder leiding van Jacques Delors (1985-1995), nam het initiatief voor de concretisering van de interne markt, wat in de Eenheidsakte resulteerde. Het eerste direct gekozen Parlement (1979-1984) nam het voortouw voor de oprichting van een Europese Politieke Unie en voor het Europese burgerschap.

## Lidstaten

Het idee dat de lidstaten de belangrijkste bestanddelen van de Unie zijn is niet vreemd, omdat zij een prominente rol spelen in de supranationale instellingen. Posities in de supranationale instellingen en zeggenschap in de supranationale procedures worden per lidstaat verdeeld. Zo waren tijdens de Europese top in Nice, die van 7 tot 11 december 2000 plaatsvond, de nieuwe stemverhoudingen tussen de lidstaten in de ministerraad het allesoverheersende onderwerp. Meer in het algemeen zijn zetels in het Europees Parlement, of in andere organen zoals het Economisch en Sociaal Comité of het Comité van de Regio's, onder nationale delegaties verdeeld en worden de verkiezing of de benoeming van de leden per lidstaat georganiseerd. De Raad en de Europese Raad bestaan uit de afgevaardigden van de regeringen van de lidstaten. En ook bij de benoeming van de leden van de Europese Commissie en van het Hof van Justitie spelen lidstaten een rol. Geen wonder dat de publieke opinie gesterkt wordt in het idee dat de Europese Unie een zaak tussen staten is, terwijl juist met het Verdrag van Maastricht de Europese burger officieel geboren is: hierin werd namelijk het EU-burgerschap geïntroduceerd, al is het een afgeleide van het staatsburgerschap van één van de lidstaten.

Het zal niemand ontgaan zijn dat de Europese eenwording de rol van staten verandert. Met het lidmaatschap committeren de staten zich tot wat men in het Brusselse jargon de 'acquis communautaire' noemt, de gemeenschappelijke verworvenheid, oftewel het geheel aan gemeenschappelijke wetgeving en regels. Lidstaten verliezen daarbij een

zekere bewegingsvrijheid. Hoewel het precieze percentage kan variëren, wordt alom geconstateerd dat een aanzienlijk deel van de nationale wetgeving in Brussel wordt bepaald. Wat hiermee bedoeld wordt, is dat de nationale wetgeving gemaakt wordt om aan Europese richtlijnen tegemoet te komen. Veel van de EU-wetgeving bestaat niet zozeer uit verordeningen die direct gelden, maar uit richtlijnen die doelstellingen aangeven, waarbij iedere lidstaat zelf mag bepalen hoe zij in de nationale wetgeving worden vertaald.

De overheveling van bevoegdheden wordt met gemengde gevoelens gezien. Sommigen maken zich zorgen over het democratische gehalte van de Europese besluitvorming. Waar bevoegdheden naar het Europese niveau worden overgeheveld, verliest het nationale parlement zijn greep op de afzonderlijke ministers, terwijl het Europees Parlement geen controle op de Ministerraad als geheel uitoefent.

Om het gebrek aan democratisch controle op de Raad te verhelpen pleiten sommigen voor een federaal stelsel, maar anderen vinden de positie van de lidstaten nu al te veel lijken op die van deelstaten van een federale staat. Zij zijn bezorgd over het gebrek aan zelfstandigheid van de lidstaten en zien de Unie liever als een verbond tussen nationale staten die zich op elk moment aan het samenwerkingsverband kunnen onttrekken. De diplomatieke geheimzinnigheid van raadsvergaderingen vinden zij minder problematisch dan de macht die aan supranationale instellingen, met name aan het Hof, de Commissie en het Parlement, is toegekend.

Beide visies hebben echter een gemeenschappelijke blinde vlek. De Europese bestuurslaag wordt gezien als een extra etage op het huis van Thorbecke, dat bestaat uit rijk, provincies en gemeenten. Er wordt alleen gekeken naar de verhoudingen tussen staten en de EU, terwijl de Europese eenwording grondige wijzigingen met zich meebrengt voor de bestaande verhoudingen tussen de oudere bestuurslagen. Dat deze veranderingen veronachtzaamd worden, heeft te maken met ons denken over staten. Wij zien moderne staten als containers waarin samenleving, economie en cultuur op vanzelfsprekende en natuurlijke wijze samenvallen met de politieke eenheid. Men spreekt van de



Regionalisering binnen de Europese Unie  
(Bron: Comité van de Regio's)

Nederlandse samenleving, de Britse economie of de Franse cultuur. Als het op politieke verhoudingen aankomt, past bij dit beeld een hiërarchie van binnenlandse bestuurslagen waarin lagere overheden, de naam zegt het al, ondergeschikt zijn aan de centrale overheid. Daarnaast begrijpen wij staten als monolithische entiteiten die aan internationale betrekkingen deelnemen. Binnenland en buitenland worden als gescheiden werelden ervaren. Daarom wordt vergeten dat het samenwerkingsverband dat staten zijn aangegaan supranationaal is en dat deze supranationale bestuurslaag ook relaties met subnationale bestuurslagen binnen de lidstaten heeft ontwikkeld.

### Regio's

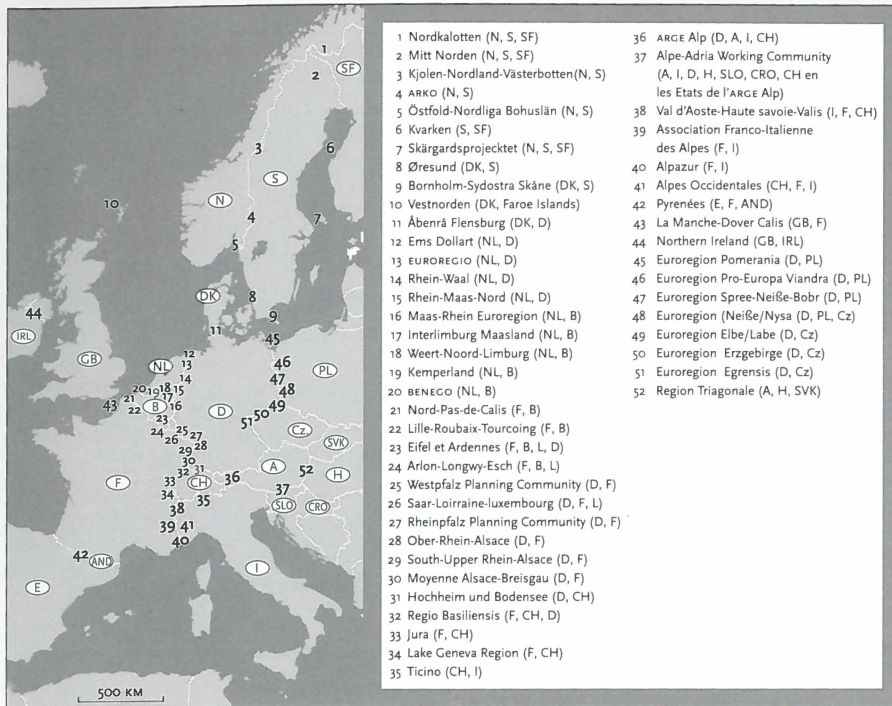
De Europese Unie heeft expliciet en formeel ruimte gemaakt voor subnationale eenheden. Dit gebeurde in een periode van groeiend regionalisme en regionalisering. In sommige lidstaten bestaan krachtige regionale bewegingen die meer autonomie, zo niet onafhankelijkheid eisen van de centrale staat. Dit is bijvoorbeeld het geval in Spanje (Baskenland, Catalonië) het Verenigde Koninkrijk (Schotland, Wales) en Frankrijk (Corsica), terwijl België onder invloed van de Vlaamse beweging een federale staat is geworden. Ook geldt voor vele lidstaten dat gepleit wordt voor en geëxperimenteerd met de decentralisatie van het binnenlands bestuur. Regio's in Frankrijk, Italië en Spanje zijn de afgelopen decennia bestuurlijk en politiek sterker geworden. Regio's met vergaande bevoegdheden, zoals de Duitse 'Länder' of de Belgische gemeenschappen en regio's, werden steeds ongeruster over het overdragen van bepaalde taken door lidstaten aan

de supranationale bestuurslaag; een proces waarin zij niets te zeggen hebben, terwijl deze taken binnen de lidstaten soms tot de bevoegdheden van regio's horen.

Sinds begin jaren negentig zijn subnationale eenheden vertegenwoordigd in het Comité van de Regio's, een instelling die in het Verdrag van Maastricht geïntroduceerd. Zetels worden echter aan de lidstaten toegekend en deze bepalen hoe leden geselecteerd worden. Als gevolg hiervan zijn er grote verschillen tussen de delegaties uit de verschillende lidstaten. De grootste scheidslijnen lopen tussen regionale en lokale vertegenwoordigers, tussen vertegenwoordigers van regio's met veel bevoegdheden, zoals de Duitse 'Länder' of de Spaanse regio's, en die met weinig bevoegdheden en tussen gemeenten en benoemde leden, zoals de Nederlandse burgemeester of de Commissaris van de Koningin. Het Comité ziet zich graag als de voorloper van een senaat of Eerste Kamer van het Europees Parlement, maar is voorlopig nog een adviserend orgaan en kan niet verheugen in een grote beker bij media en publiek.

### Subsidiariteit

Ook heeft de Europese Unie subnationale overheden aangemoedigd een actieve rol te nemen. Het subsidiariteitsbeginsel, ook weer zo'n typisch 'eurowoord', speelt hierin een grote rol. Subsidiariteit is een moeilijk begrip gekozen is om zijn vage betekenis werd geïntroduceerd om soevereiniteit zoals de voormalige Britse premier Thatcher te overtuigen dat de Unie centralistische neigingen had. Subsidiariteit is het principe dat za het laagst mogelijke bestuursniveau den aangepakt. Niets dat prima do lidstaten geregeld kan worden, ma onnodig in Brussel worden behandeld. Vanzelfsprekend zet een dergelijke pe de deur open voor interpretatie wisten. Wat de ene nodig vindt, vii andere overbodig. Belangrijker is e dat het principe met gemak toege kon worden op verhoudingen tuss andere bestuurslagen. Als iets nie Brussel mag worden behandeld o het in Londen prima kan, kan iets ook beter regionaal of lokaal gere worden, dan in de nationale hoof Met andere woorden, het subsidia beginsel is een krachtig argument



De INTERREG-regio's binnen de Europese Unie

den voor mensen die voor decentralisering binnen staten pleiten. De ontvoogding van de regionale overheden is vooral zichtbaar geweest in de structuurprogramma's van de Europese Commissie. Bij de eerste programma's deden de lidstaten aanvragen, maar inmiddels heeft de Commissie een veel grotere rol toebedeeld aan de regio's door hen te erkennen als belanghebbenden en een plaats te geven in aanvraagprocedures. De sterkere banden tussen de regio's en de Commissie zijn zichtbaar in het stijgende aantal regiokantoren in Brussels. Er waren er slechts twee in 1985, 54 in 1993 en maar liefst 166 in november 2000. Andere communautaire initiatieven zoals de programma's INTERREG, voor grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking, URBAN, voor stedelijke vernieuwing, LEADER, voor gerichte acties voor plattelandsontwikkeling, en EQUAL, voor de bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt, bieden ook ruimte voor regio's en gemeenten. INTERREG is het interessantst omdat samenwerking over de staatsgrenzen de duidelijkste uitdaging van de oude bestuursverhoudingen vormt. In een moderne staat behoort de centrale overheid alle relaties met het buitenland te monopoliseren. INTERREG is juist een programma dat grensoverschrijdende samenwerking van lagere overheden stimuleert. De gedachte erachter is dat grensregio's altijd achter-

gesteld zijn geweest vanwege hun perifere ligging in de nationale staat en soms ook nog doelbewust omdat zij als bufferzone voor vijandigheden met het buurland fungeerden. Nu de staatsgrenzen open(er) zijn, is samenwerking mogelijk maar ook noodzakelijk om achterstand en typische grensproblemen, zoals de aansluiting van verschillende infrastructuursystemen, aan te pakken, want het zijn vooral coördinatieproblemen die de economie en de voorzieningen van grensregio's parten spelen. Samenwerkingsverbanden tussen actoren aan beide zijden van de staatsgrens in grensregio's hebben geleid tot de vorming van grensoverschrijdende 'Euroregio's', of Euregio's zoals zij vaak genoemd worden, naar het samenwerkingsverband aan de Duitse-Nederlandse grens bij Gronau en Enschede. Opmerkelijk is dat Euroregio's te vinden zijn aan zowel de binnen- als de buitengrenzen van de Europese Unie, met name aan de grens met Zwitserland en de oostgrens. Grensoverschrijdende samenwerking tussen regio's vindt overigens niet alleen plaats tussen regio's die aan elkaar grenzen, zoals de samenwerking tussen 'de vier motoren' bewijst, vier regio's die zichzelf als de economisch trekkers van de Unie zien: Cataluña, Rhône-Alpes, Lombardia en Baden-Württemberg. Ook binnen staten zijn horizontale relaties tussen lagere overheden steeds gebruikelijker.

De Europese Unie is een veelbesproken staatkundig object. De discussie gaat voort en verbreedt zich. Waren er lange tijd twee interpretaties, een federale staat in wording tegenover een confederatie van natiestaten, er wordt steeds vaker gesproken over een alternatieve visie. Hierin wordt benadrukt dat de Europese Unie een meervoudig bestuursstelsel wordt, dat in de Engelstalige literatuur als 'multi-level governance' bekend staat. In plaats van de hiërarchie van bestuurslagen die wij associëren met het huis van Thorbecke, waarbij het hoogste schaalniveau de lagere omvat, is er sprake van een triade tussen Europese instellingen, nationale overheden en lagere overheden. De alliantie tussen Commissie en regio's tegen de ooit almachtige staat wordt door enkelen Euroregionalisme genoemd, een eufemisme die met zijn dubbelzinnigheid de innige band tussen de twee vormen van regionalisering, boven en binnen staten, moet aangeven.

**Virginie Mamadouh is politiek-geograaf bij de afdeling Geografie en Planologie van de Universiteit van Amsterdam.**

**Literatuurselectie**

Assembly of European Regions (2001) <http://www.are-regions-europe.org/>

Comité van de Regio's (2001) <http://www.cor.eu.int/>

Europese Unie (2001) <http://europa.eu.int/>

Hooghe, L. (red.) (1996) *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Jeffery, C. (red.) (1996) *The Regional dimension of the European Union. Towards a third level in Europe? Regional and Federal Studies*, 6.

Keating, M. (1998) *The New Regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*. Cheltenham: Edward Elgar.

Kennedy, D. (1997) *The European Union's Committee of the Regions. Regional and Federal Studies* 7.

MacLeod, G. (1999) Place, politics and 'scale dependence'. Exploring the structuration of Euro-regionalism. *European Urban and Regional Studies*, 6, p. 231-253.

Raad der Europese Gemeenten en regio's (2001) <http://www.ccre.org/>

Schobben, R. (2000) *Politieke regio en Europese Unie*. Delft: Eburon.