

Vlaanderen in het Europees besluitvormingsproces (case-studie milieubeleid)

Hendrik Vos

Docent aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent

I. Regio's gaan internationaal : paradiplomatie en multi-level governance

Uit het debat over "new regionalism" blijkt dat regio's, als territoriale organisatievormen, nog steeds belang hebben, ondanks fenomenen als economische globalisering en moderne communicatiesystemen die aan geen grenzen meer gebonden zijn¹. Keating heeft het over de "reinvention of territory as a functional requirement and as a political principle, within the new global order"². Dit nieuwe regionalisme steekt in verschillende landen echter op verschillende manieren de kop op. In verscheidene EU-lidstaten heeft de tanende exclusieve macht van de staten ertoe geleid dat regio's (onder politieke druk en vanuit functionele overwegingen) belangrijke bevoegdheden verwierven.

Een aantal van deze regio's heeft zich de voorbije decennia ook op het internationale toneel gemanifesteerd. Dit is gedeeltelijk ingegeven door politieke motiveringen : regio's die hun specificiteit in de verf willen zetten en zich tonen aan de buitenwereld (vaak door middel van een actief cultureel beleid : de promotie van datgene wat de regio onderscheidt van 'zijn' staat³), niet zelden in het kader van een project van 'region-building'. Maar er is meer dan dat. Er ligt ook een functionele logica achter het internationale optreden van de regio's. Aldecoa en Keating spreken over "the spillover of their domestic competences into the international arena"⁴. Dit fenomeen manifesteert zich heel duidelijk in de context van de Europese Unie, waar grenzen tussen binnenlands en buitenlands beleid al langer vervaagd zijn⁵. Dat regio's in dit web getrokken worden, heeft te maken met het

¹ Voor een interessante schets van het debat m.b.t. het nieuw regionalisme, zie KEATING, M., *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publ. Ltd., 1998.

² KEATING, M., Regions and International Affairs : Motives, Opportunities and Strategies, in ALDECOA, F. & KEATING, M. (eds.), *Paradiplomacy in Action – The Foreign Relations of Subnational Governments*, London/Portland, Frank Cass, 1999, p. 2.

³ Zie in dit verband VOS, H., Het buitenlands beleid van regio's : het gaat om culturele uitstraling, *Internationale Spectator*, vol. 53, 1999 (2), p. 86-91.

⁴ ALDECOA, F. & KEATING, M., Introduction, in ALDECOA, F. & KEATING, M. (eds.), *o.c.*, p. vii.

⁵ Dit uit zich bv. in het feit dat de Raad, nog steeds het meest cruciale beslissingsorgaan in de EU, formeel weliswaar één Instelling is, maar met vele verschillende samenstellingen. Het is daarom correcter om te spreken over de verschillende sectorale Raden, waarin Ministers van Leefmilieu, Landbouw, Transport, ... zetelen, die elk in hun bevoegdheidsdomeinen internationale regelgeving maken.

feit dat de bevoegdheden die regio's vanaf de jaren zeventig in verscheidene EU-lidstaten verwierven, vaak deel uitmaken van precies dezelfde bevoegdheidspakketten die na de Europese Akte en de Verdragen van Maastricht en Amsterdam minstens gedeeltelijk aan Europa werden 'overgedragen'. Dit heeft concrete gevolgen voor de regio's, omdat deze nu (mede) verantwoordelijk zijn voor de implementatie van EU-regelgeving of omdat ze er indirect door geraakt of beïnvloed worden. Het ligt nogal voor de hand dat regio's zich dan ook een plaats trachten te verwerven in het proces dat leidt tot de totstandkoming van deze regelgeving. "An essential prerequisite for the most efficient implementation possible is for the regional decision-makers to be involved at domestic level and for there to be participation in the decision-making process at European level."⁶

Regio's komen dus in het vaarwater van de ministeries van buitenlandse zaken van de staten terecht. Internationale politiek is niet meer het privé-jachtterrein van één minister. Of de klassieke diplomatie daarmee volledig heeft afgedaan, valt nog af te wachten. Het belet sommigen niet om al nieuwe concepten naar voor te schuiven. Zo werd de term 'paradiplomatie' gelanceerd⁷: regio's (en andere niet-staatelijke actoren) die zich vanuit functionele overwegingen in de internationale arena begeven⁸. Dit begrip blijft echter controversieel, zeker als het zou impliceren dat de rol van de staten volstrekt wordt overgenomen door 'non-central governments' (NCG's). We komen hier nog op terug.

Wel staat vast dat de toenemende betrokkenheid van (sommige) regio's bij Europese besluitvorming een structureel gegeven is en dat dit leidt tot "new realities of shared powers and interdependence"⁹. Dit is een typisch facet van multilevel governance: de subnationale laag die participeert aan het Europese beleid, zonder dat hiermee de traditionele staat ook noodzakelijk wordt weggevaagd.

Dit fenomeen is uitgebreid onderzocht met betrekking tot het cohesiebeleid door Hooghe¹⁰. Verder in deze bijdrage geven we een aanzet tot onderzoek in het leefmilieudomein. Dit onderzoek is veel minder ruim van opzet dan dat van Hooghe en het zou te ambitieus zijn om op basis hiervan te af te leiden dat Hooghe's besluiten al dan niet opgaan in andere beleidsdomeinen dan het toch wel wat aparte cohesiebeleid. Apart, omdat dit beleidsdomein heel expliciet regionale

⁶ DEMMKE, C., *Managing European Environmental Policy: the Role of the Member States in the Policy Process*, Maastricht, EIPA, 1997, p. 45.

⁷ Voor meer achtergrond over het ontstaan en de evolutie van dit neologisme, zie AGUIRRE, L., *Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Inquiry about a Concept in Search of a Definition*, in F. ALDECOA, F. & KEATING, M. (eds.), o.c., p. 185-209.

⁸ Zie o.m. ALDECOA, F. & KEATING, M. (eds.), o.c.; HOCKING, B., *Regions and International Relations*, in M. KEATING & J. LOUGHLIN (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, London, Frank Cass, 1997.

⁹ ALDECOA, F., KEATING, M., o.c., p. x.

¹⁰ HOOGHE, L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford, Clarendon, 1996.

oriëntaties in zich draagt. Door evenwel te focussen op de rol van de Vlaamse overheid in de totstandkoming van Europees milieubeleid wordt het toch mogelijk een heel voorzichtige toetsing aan Hooghe conclusies door te voeren. Twee stellingen van Hooghe zullen in het besluit van deze bijdrage worden geëvalueerd : (1) de these dat er niet één machtscentrum is, maar dat verschillende actoren (o.m. regionale overheden) op verschillende niveaus betrokken zijn bij de totstandkoming van het beleid¹¹; (2) de these dat niet elke regio in staat is om actief te participeren : slechts 'sterke'¹² regio's kunnen dit¹³.

Kort iets over de uitwerking van deze bijdrage. Als het over het paradiplomatiek optreden van NCG's gaat, onderscheidt Hocking vijf analysedomeinen : a) het doel en de beweegredenen van internationale actie; b) de evolutie in en de mate van internationale betrokkenheid; c) de middelen die worden ingezet; d) de niveaus waarop geparticipeerd wordt; e) de strategieën¹⁴. Uiteraard zijn er overlappingsen tussen de domeinen, maar in deze bijdrage over de invloed van Vlaanderen op het EU-milieubeleid wordt voornamelijk gefocust op d) en e) : het gaat over de routes die bewandeld worden om toegang te krijgen tot het internationale toneel, de strategieën die hiertoe gevolgd worden en de structuren die worden opgezet om dit proces vorm te geven.

Tot slot dit : Aldecoa geeft terecht aan dat de meeste studies naar het internationale optreden van regio's de nadruk leggen op de formele mogelijkheden. De regio pleit voor meer bevoegdheden "in both its domestic and external dimensions, but making sure at the same time to get a regional input into decisions prepared, formulated and implemented elsewhere. That is, to develop the ability to influence the political process of the state to which it belongs, and of the European Union [...]. In the past, studies on this theme have been rather formalistic and have generally concentrated on the legal argument."¹⁵ En precies omdat de EU een multilevel governance-ruimte is, kan een formele aanpak alleen niet volstaan en moet naar de realiteit worden gekeken.

Hieronder wordt eerst een kort overzicht gegeven van de manieren waarop regio's in theorie kunnen wegen op EU-besluitvorming. Er is echter vrij weinig onderzoek gedaan naar het effectieve gebruik door de deelstaten en hun overheden van deze mogelijkheden. Deze bijdrage tracht een aanzet te geven tot verder en diepgaand onderzoek, door het traject te overlopen van een doorsnee-leefmilieudossier en aan te geven in welke stadia de overheid van een regio als Vlaanderen de besluitvorming tracht te beïnvloeden. Leefmilieu is namelijk een van de bevoegdheidsdomei-

¹¹ Zie ook MARKS, G., *Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy*, pp. 388-422, in L. HOOGHE (ed.), *o.c.*, 1996.

¹² In de conclusies komen we terug op wat Hooghe precies onder 'sterke' regio verstaat.

¹³ Zie ook HOCKING, B., *Patrolling the 'Frontier' : Globalization, Localization and the 'Actress' of Non-Central Governments*, pp. 28-29, in F. ALDECOA & KEATING, M. (eds.), *o.c.*

¹⁴ HOCKING, B., *o.c.*, 1999, pp. 21-32.

¹⁵ F. ALDECOA, *Towards Plurinational Diplomacy in the Deeper and Wider European Union (1985-2005)*, in ALDECOA, F. and M. KEATING, *o.c.*, p. 85.

nen waar we de voorbije jaren zowel een 'regionalisering' als een 'europeanisering' hebben kunnen vaststellen.

II. Regio's in de Europese besluitvorming : een (theoretische) analyse

In het besluitvormingsproces proberen (sommige) regio's zich dus te manifesteren. Deelstaten beschikken over verschillende mogelijkheden om te 'wegen' op Europese besluitvorming¹⁶. Deze kunnen in een classificatieschema worden ondergebracht en van elkaar worden onderscheiden op basis van het directe of indirecte, formele of eerder informele karakter van het kanaal. Op die manier ontstaat een schema met vier categorieën¹⁷. 'Formeel' betekent dat de regionale inbreng volgens duidelijke procedures is voorgeschreven, bv. in het Verdrag, in een Wettekst, een Samenwerkingsakkoord, ... 'Informeel' betekent dat er overleg is met de regio's of dat regionale participatie wordt toegestaan, zonder dat dit in juridisch bindende teksten is vastgelegd. 'Direct' slaat op de rechtstreekse relatie tussen de regio en de Europese instellingen. 'Indirect' betekent dat de beïnvloeding van Europa door de regio via het federale niveau verloopt : de regio beïnvloedt het standpunt dat 'zijn' staat op de Europese fora zal verdedigen. Elke classificatie heeft tot op bepaalde hoogte een arbitrair karakter. Hieronder zal dan ook blijken dat sommige participatievormen niet eenduidig in slechts één categorie kunnen worden ondergebracht.

In een schema geeft dit volgend beeld :

Tabel 1 : mogelijkheden voor regionale participatie aan EU-beleid

	formeel	informeel
direct	<ul style="list-style-type: none"> - Comité van de Regio's - Raad : Art. 203 (- Europees Parlement) - Regionale aanwezigheid in werkgroepen en expertengroepen 	<ul style="list-style-type: none"> - Verschillende soorten belangengroepen en regionale informatiebureaus
indirect	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwezigheid in de PV van de lidstaat - Betrokkenheid bij overleg in de lidstaat ter bepaling van het nationale standpunt - Betrokkenheid bij overleg ter bepaling van het standpunt dat in werkgroepen, expertencomité's e.d. wordt aangenomen 	<ul style="list-style-type: none"> - Informele overlegmechanismen

¹⁶ Zie in dit verband ook VOS, H., *Regions in the EU Decision-Making Process – a Classification Scheme*, *Studia Diplomatica*, vol. 52, 1999, p. 23-29; KEATING, M., HOOGHE, L., *By-passing the Nation State ? Regions and the EU Policy Process*, p. 216-229, in J. RICHARDSON (ed.), *European Union – Power and Policy Making*, London, Routledge, 1996.

¹⁷ De uitvoering en opvolging van de regelgeving wordt niet in dit schema opgenomen; we beperken ons tot de besluitvormingsfase op zich en gaan dus niet dieper in op comitologie of op de verhouding van deelstaten tot het Hof van Justitie bij bijvoorbeeld laattijdige uitvoering van richtlijnen.

[1] *Directe en formele participatie*. Sinds Maastricht voorziet het verdrag twee mogelijkheden om regio's rechtstreeks een zeg te geven in de besluitvorming : er is het Comité van de Regio's en er is art. 203 EG, dat toelaat dat een regionaal minister zetelt in de Raad. Eerst iets over het Comité van de Regio's, dat o.m. in milieumateries moet geraadpleegd worden. Dit Comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lokale en regionale overheden en kan worden geraadpleegd door de Raad, de Commissie of het Europees Parlement. Het is de voorbije jaren duidelijk geworden dat dit Comité (vooralnog) over bijzonder weinig invloed beschikt¹⁸. Het is slechts een adviserend orgaan en Commissie, Raad of Parlement kunnen elke opinie naast zich neerleggen zonder dat ze zich moeten verantwoorden. Al in 1995 waarschuwde Jones ervoor dat het Comité wel eens een zoveelste 'European talking shop' zou kunnen worden¹⁹. Er zijn weinig signalen dat dit niet gebeurd is. Dit heeft wellicht ook te maken met de bijzonder onduidelijke samenstelling van het Comité. De afgevaardigden worden aangeduid door de nationale overheden : België stuurde enkel vertegenwoordigers van de regio's, Luxemburg kon uiteraard enkel lokale mandatarissen sturen, Frankrijk zond een handvol burgemeesters van kleinere steden, terwijl andere landen opteerden voor de grote steden of voor een mengeling. Het is bijzonder onduidelijk wie precies wie vertegenwoordigt in het Comité en als de kwestie van een machtsuitbreiding ter sprake komt, is er een zeer grote terughoudendheid bij de meeste lidstaten, en in elk geval bij de lidstaten zonder sterke regio's.

Artikel 203 EG stelt dat de Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van een lidstaat op ministerieel niveau. Dit kan dus ook een lid zijn van een deelstaatregering. Maar artikel 203 gaat verder : deze moet gemachtigd zijn om "de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden." Dit betekent dat een Beiers minister het Duitse standpunt moet vertegenwoordigen, een Schots minister het Britse standpunt, en een Vlaams minister het Belgische standpunt. Het is het federale niveau dat beslist om haar deelstaten al dan niet in de Raad te laten participeren op ministerieel niveau. Belgen, maar ook Britten, Duitsers en Oostenrijkers maken (sporadisch – het hangt af van Raad tot Raad) gebruik van artikel 203 om een deelstaatminister de kans te geven een Raad bij te wonen, maar eigenlijk gaat het vooral om het symbolische belang : veel belangrijker is de invloed van de deelstaat bij de totstandkoming van het 'nationale' standpunt (cf. infra, dit heeft te maken met indirecte participatie). Elke staat beschikt in de Raad immers over één stem (weliswaar met een wegingsfactor), die niet kan gesplitst worden; regio's die een afwijkende mening hebben ten opzichte van het nationale standpunt kunnen dit dus niet uiten in hun stemgedrag, zelfs al zetelt hun minister in de Raad.

Ten slotte zijn er nog twee bijzondere gevallen van directe en (min of meer) formele regionale participatie. Ten eerste via het Europees Parlement. Op geen

¹⁸ Zie onder meer VOS, H., *De EU-regio's na Amsterdam – het verlanglijstje van het Comité van de Regio's*, *Internationale Spectator*, vol. 51, 1997, p. 483B487.

¹⁹ JONES, B., Conclusion, in B. JONES & KEATING, M. (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon, 1995, p. 289-296.

enkele manier suggereert het Verdrag iets over regionale vertegenwoordigers. Lidstaten kunnen namelijk autonoom de modaliteiten voor deze verkiezingen bepalen²⁰. Dit betekent evenwel dat lidstaten die dat wensen kunnen werken met regionale kiesomschrijvingen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in België, waar er volgens taalgebieden wordt gestemd. Regionale verkozenen worden verondersteld in het Parlement niet alleen hun ideologisch standpunt te verdedigen, maar ook de geografische omschrijving waarbinnen ze verkozen werden. Deze vorm van regionale participatie is formeel niet voorzien in de Verdragen, maar toch – mits medewerking van het centrale of federale niveau – mogelijk.

Ten tweede, maar hier zitten we al op de grens met informele participatie, zijn er de expertengroepen van de Commissie en de werkgroepen van de Raad. Dit is niet de plaats om het debat te openen over het (semi-)formele karakter van deze organen²¹. Vast staat dat regionale ambtenaren (via de informatiebureaus (cf. *infra*) of soms rechtstreeks vanuit de regionale administraties) wel eens betrokken worden bij deze werkzaamheden. Op EU-niveau is hierover echter niets formeel vastgelegd (net zo min als over regionale participatie in het EP) en bovendien heeft ook in de lidstaten de regionale betrokkenheid bij deze organen zelden een formele basis.

[2] *Directe en informele participatie*. Al van lang voor er formele beïnvloedingsmechanismen bestonden, zochten regio's naar manieren om de Europese besluitvorming te beïnvloeden, meer bepaald in het domein van het (bijzonder lucratieve) structuurbeleid sinds het midden van de jaren zeventig. Vanuit deze optiek zijn regio's zich gaan verenigen in belangengroepen, die hetzij het algemene regionale belang trachten te verdedigen (bv. de Vergadering van Regio's van Europa), hetzij de belangen van een specifieke groep regio's gehoord willen krijgen (bv. de Alpenregio's, Atlantische Boog)²².

Daarnaast zijn in Brussel de regionale 'informatiebureaus' als paddestoelen uit de grond geschoten. Keating onderscheidde in 1989 een 26-tal vertegenwoordigingen; intussen zijn dat er ruim 150 geworden, waarvan sommige het formaat hebben van

²⁰ Het is wel zo dat het Europees Parlement wordt gevraagd om een uniforme procedure uit te werken (art. 190 (4) EG; bij deze werkzaamheden is het overigens duidelijk dat het Parlement het gebruik van regionale kiesomschrijvingen aanmoedigt. Zie bv. de parlementsresolutie van 15 juli 1998 (A4-0212/1998).

²¹ Wat betreft de Raad heeft artikel 19.3 van het Intern Reglement van 5 juni 2000 (2000/396/EC, ECSC, Euratom) het wel over de mogelijkheid om comité en werkgroepen op te richten, maar over de samenstelling, agenda, soorten en werking wordt verder niets bepaald. In WESTLAKE, M., *The Council of the European Union*, London, Cartermill Intern. Ltd., 1995, p. 312 wordt opgemerkt dat "Of all the Council's component parts, the working parties [...] are among the least well-known and yet among the most vital. [...] Working parties are nowhere mentioned in the Treaties. In the Council's own publication, *The Council of the European Community* (1990), they are tersely described as 'carrying out preparatory work', their principal role being 'prepare reports for COREPER'."

²² KEATING, M., *Europeanism and Regionalism*, p. 1B22, in B. JONES, and M. KEATING, o.c.; GREENWOOD, J., *Representing Interests in the European Union*, Hampshire, Macmillan, 1997, p. 225.

werkelijke ambassades²³. Op deze manier trachten regio's zich in te schakelen in de lobbygroepen die rond de Europese gremia zwermen; ze trachten hun invloed niet meer alleen uit te oefenen in het structuurbeleid, maar ook in andere domeinen van het Europees beleid (er zijn overigens talrijke regio's vertegenwoordigd die geen kans maken op steun uit de structuurfondsen). Er moet wel worden opgemerkt dat deze regionale bureaus zich geleidelijk aan ook meer inschakelen in de 'officiële' vertegenwoordigingsmechanismen, door bijvoorbeeld expertise en ondersteuning te bieden aan de regionale leden van het Comité van de Regio's²⁴.

[3] *Formele en indirecte participatie.* Regio's beschikken in een aantal lidstaten formeel over mogelijkheden om het standpunt van 'hun' staat in Europese zaken te beïnvloeden. Wat België betreft, is het overleg in het kader van het Directoraat voor Europese Zaken (cf. infra) daar een goed voorbeeld van: voor elke Raadszitting vindt er overleg plaats waarbij vertegenwoordigers van zowel de federale als de regionale regeringen een consensus trachten te vinden²⁵. 'Gevoelige' materies worden behandeld op een Interministerieel Comité, waarop de ministers zelf aanwezig zijn. Het federale departement Buitenlandse Zaken vervult in deze structuur *de facto* in grote mate een coördinerende rol, zeker voor die bevoegdheidsdomeinen die geheel of gedeeltelijk geregionaliseerd zijn. Hierbij 'waakt' Buitenlandse Zaken tevens over de coherentie van het Belgische Europebeleid.

Op de grens tussen formeel en informeel is er ook het overleg tussen de deelstaten onderling en met de federale overheid in de voorbereiding van Europese werkgroepen en expertengroepen. Om deze semi-formele vergaderingen voor te bereiden, wordt vaak gebruik gemaakt van interne structuren die wel een formeel bestaan kennen.

Ten slotte moet wat de formele, maar indirecte participatie betreft, ook worden gewezen op de aanwezigheid van regionale vertegenwoordigers in de Permanente Vertegenwoordiging van de lidstaat. In de Permanente Vertegenwoordiging klopt het hart van het dagelijks beheer door de lidstaat van Europese zaken. Sommige staten laten toe dat afgevaardigden van de regio's de algemene gang van zaken van Europese dossiers die de regio aanbelangen, hier opvolgen.

[4] *Informeel en indirecte participatie.* Of er nu formele manieren zijn voor regio's om het standpunt van hun staat te beïnvloeden, of niet, het ligt voor de hand dat deelstaten hun belangen ook langs meer informele weg ter sprake kunnen brengen bij de onderhandelaars van het centrale, federale niveau. Het zou behoorlijk naïef zijn te veronderstellen dat dit niet gebeurt. Het kan dan zowel gaan om contacten

²³ Zie *The Financial Times* (22 Jan. 1999, p. 11), waarin verwezen wordt naar een studie van Brian Groom. Zie ook HEICHLINGER, A., *A Regional Representation in Brussels: the Right Idea for Influencing EU Policy-Making?*, Maastricht, EIPA, 1999, pp. 27-32.

²⁴ HEICHLINGER, A., o.c., p. 15-18

²⁵ Zie in dit verband o.m. KERREMANS, B., BEYERS, J., *The Belgian Sub-National Entities in the European Union: Second or Third Level Players?*, in C. JEFFREY (ed.), *The Regional Dimension of the European Union - Towards a Third Level in Europe?*, London, Frank Cass, 1997, p. 41-55.

op ambtelijk niveau als op politiek niveau, zowel op parlementair als op ministerieel niveau. Van het belang van dit informele circuit wordt in de literatuur soms melding gemaakt²⁶, maar er is weinig concreet onderzoek naar verricht. Het is namelijk bijzonder moeilijk na te gaan hoe vaak zo een (poging tot) beïnvloeding plaatsvindt, waar de grens ligt tussen informatie-uitwisseling en lobbying, wat de invloed is van partijbanden, van persoonlijke sympathieën en antipathieën, enzovoort.

Als we alles op een rijtje zetten (zie tabel 1) en kijken naar de formele mechanismen voor regionale participatie, dan valt op dat veel te maken heeft met de *goodwill* van het centrale of federale niveau. Op dit niveau worden immers de vertegenwoordigers aangeduid voor het Comité van de Regio's, wordt beslist om gebruik te maken van de mogelijkheden die artikel 203 EG biedt, worden de kiesomschrijvingen voor het Europees Parlement vastgelegd en heerst een interne rechtsorde, waarbij deelstaten al dan niet een actieve rol krijgen in de Europese structuren en standpuntbepalingen. Ook voor de meer informele mechanismen, speelt het centrale niveau een grote rol: hier wordt beslist of regio's mee worden opgenomen in de delegaties die naar de werkgroepen en expertencomité's gaan. Een lidstaat die regio-*minded* is kan zijn deelstaten actief betrekken bij de Europese besluitvorming, maar eerder centralistisch ingestelde lidstaten hoeven dit niet te doen.

Dit is de theorie. Het is echter onduidelijk van welke methode het meest gebruik wordt gemaakt, en nog veel onduidelijker welke methode het meest effectief is. Wellicht hangt veel af van regio tot regio (de ene regio zal de ene methode nuttiger vinden dan de andere) en van dossier tot dossier. Over regio's in de Europese besluitvormingsmolen is echter weinig concreet onderzoek verricht (met als grote uitzondering de eerder vermelde studie over het cohesiebeleid²⁷). In deze bijdrage volgt een verdere aanzet tot deze vorm van onderzoek. Er wordt nagegaan in welke stadia van het besluitvormingsproces van een doorsnee-leefmilieudossier de Vlaamse overheid tracht te participeren en de Vlaamse belangen of Vlaamse expertise in Europa gehoord tracht te krijgen²⁸.

III. België/Vlaanderen en Europees milieubeleid: de voornaamste betrokkenen

Vooraleer over te gaan tot de beschrijving van het traject van een doorsnee-leefmilieudossier en de invloed hierop van de Vlaamse overheid, is het aangewezen om enkele spelers aan te duiden en kort te situeren. Hun precieze rol zal verder duidelijk worden.

²⁶ Zie onder meer BEYERS, J., De Belgische onderhandelaar in de Europese Unie, *Internationale Spectator*, vol. 50, 1996, p. 316-322.

²⁷ Een andere uitzondering is een studie van Kerremans en Beyers, hoewel hier bijna uitsluitend naar de participatie op en rond de Raad werd gepeild. Zie KERREMANS, B., BEYERS, J., *o.c.*

²⁸ De totstandkoming van het Vlaams standpunt en de rol hierbij van belangengroepen, wordt hier niet behandeld.

Er is in de eerste plaats de *federale leefmilieuadministratie* : de meeste bevoegdheden inzake leefmilieu zijn evenwel overgedragen aan de deelstaten, waardoor er slechts een beperkt aantal ambtenaren overblijft²⁹. De federale leefmilieuadministratie vervult wel nog een zekere coördinerende rol, onder meer door het secretariaat waar te nemen van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (cf. infra).

De *milieuadministratie van de gewesten* is veel omvangrijker, omdat de gewesten ook veel meer milieutaken vervullen. Binnen de Vlaamse milieuadministratie is er een afdeling (Europa en Milieu) die heel in het bijzonder de voorbereiding van de Europese regelgeving volgt en waakt over de implementatie ervan; via deze afdeling verloopt ook de coördinatie van het overleg met de federale overheid en de andere gewesten met betrekking tot internationale milieuaangelegenheden.

Omdat het – zeker voor internationale dossiers – cruciaal is dat de verschillende overheden overleg plegen, werden er Interministeriële Conferenties opgericht, waaronder de *Interministeriële Conferentie Leefmilieu* (ICL). Van deze conferentie maken de milieuministers van de drie Gewesten en de Federale overheid deel uit, evenals de federale minister voor Wetenschapsbeleid. In praktijk worden de dossiers voor deze ICL voorbereid door (en meestal al tot een akkoord gebracht in) een interkabinettenvergadering en werkgroepen die overkoepeld worden door het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid.

Het *Coördinatie Comité Internationaal Milieubeleid* (CCIM) is opgesplitst in talrijke werkgroepen die elk een aantal specifieke milieudossiers opvolgen. Deze werkgroepen bestaan uit vertegenwoordigers van de verschillende departementen van de federale en gewestelijke kabinetten en overheidsadministraties die rechtstreeks of onrechtstreeks te maken hebben met het milieubeleid in België. Hier worden ook de standpunten voorbereid die de Belgische vertegenwoordigers (dit kunnen eventueel ambtenaren zijn uit de gewestelijke administraties) zullen verdedigen tijdens internationale onderhandelingen. In theorie is er een uitzondering, namelijk de Raad van de Europese Unie, omdat deze wordt voorbereid binnen de structuren van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In praktijk worden technische dossiers en eventueel ook de voorbereidingen van vergaderingen van werkgroepen en expertencomité's toch behandeld binnen de CCIM-structuur. Afgevaardigden van de Permanente Vertegenwoordiging (cf. infra) van België bij de EU wonen trouwens de CCIM-vergaderingen bij en brengen regelmatig verslag uit over Europese milieuontwikkelingen.

Maar ook het ministerie van Buitenlandse Zaken speelt nog een rol. Er is in de eerste plaats de *Directie Europese Integratie en Coördinatie bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken* (P10 en P11), die verantwoordelijk is voor de coördinatie ter voorbereiding van het Belgisch standpunt in de Raad en binnen de Europese Unie. P11 organiseert voorafgaand aan elke bijeenkomst van de Raad een coördinatiever-

²⁹ De federale milieubevoegdheden zijn beperkt tot de opstelling van productnormen, de doorvoer van afvalstoffen, maatregelen ter bescherming tegen ioniserende stralen en een beperkt aantal (voornamelijk grensoverschrijdende) aspecten van de bescherming van het maritieme milieu.

gadering, waar de te verdedigen standpunten met consensus bepaald worden. P11 bestaat uit (afgevaardigden van) de federale premier, vice-premiers, ministers-presidenten van de deelstaten en de ministers (federaal en van de deelstaten) die verantwoordelijk zijn voor de punten die op de agenda van de betrokken Raad staan. De (milieu)deelnemers aan deze P11-vergaderingen zijn doorgaans ambtenaren en kabinetsleden die ook in de CCIM-structuren participeren. Ook afgevaardigden van de Permanente Vertegenwoordiging wonen de P11-vergaderingen bij. Daarnaast is er binnen het ministerie voor Buitenlandse Zaken nog een Directie die internationale milieudossiers behandelt (P62). Het zijn echter vooral de zogenaamde multilaterale dossiers die hier worden opgevolgd, en minder de Europese (communautaire) dossiers³⁰.

En dan is er nog de Belgische *Permanente Vertegenwoordiging* (PV) bij de Europese Unie, die niet alleen bestaat uit de Belgische 'ambassadeur' bij de Europese Unie maar ook uit talrijke medewerkers (ambtenaren en diplomaten) die alles wat reilt en zeilt in specifieke sectorale Raden en werkgroepen opvolgen. Zoals al gezegd, klopt hier het hart van het Belgische EU-beleid. In principe is de PV steeds het eerste contactpunt tussen enerzijds Raad en Commissie en anderzijds de lidstaat. De verschillende Directoraten-Generaal van de Commissie en het Secretariaat van de Raad beschikken immers niet over een perfect inzicht in de (vaak snel veranderende) administratieve structuren van de lidstaten en de interne bevoegdheidsverdelingen³¹. Als deze Instellingen de lidstaat contacteren, dan nemen zij slechts zelden rechtstreeks contact op met een administratie of kabinet, meestal wordt het kanaal van de PV gebruikt.

Tot slot nog een element uit het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994³². Zoals hoger gesteld laat artikel 203 EG toe dat een regionaal minister deelneemt aan Raadszittingen. De beslissing om gebruik te maken van deze mogelijkheid wordt evenwel genomen door de centrale staat, die zelf een vertegenwoordigingssysteem kan uitwerken. De verschillende sectorale raden worden in België onderverdeeld in vier categorieën : [I] Raden die zaken behandelen die volledig tot de bevoegdheidssfeer van de federale overheid behoren (bv. ecofin, budget); [II] Raden die besluiten nemen in domeinen die grotendeels tot de bevoegdheid van de federale overheid, maar ook gedeeltelijk tot de bevoegdheid van de deelstaten behoren; [III] Raden die besluiten nemen in domeinen die grotendeels tot de bevoegdheid van de deelstaten, maar nog steeds gedeeltelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren; [IV] Raden die zaken behandelen die tot de exclusieve bevoegd-

³⁰ P62 volgt wel de vier zogenaamde ad hoc-groepen van de Raad op die voor Europa de multilaterale dossiers voorbereiden (cf. infra). De multilaterale milieugenda wordt immers ook op EU-niveau gecoördineerd.

³¹ DEMMKE, o.c., p. 71.

³² Zie voor meer informatie ook : ALEN, A., ERGEC, C., *Het federale België na de vierde staats hervorming van 1993*, Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 1998; KERREMANS, B., BEYERS, J., o.c., p. 46-47; VOS, H., DECOCK, J., *Flanders and European Environmental Policy*, in *European Monetary Union and Regional Policy*, Barcelona, ERSA (CD-rom), 2000, p. 8.

heid van de deelstaten behoren. In het eerste (resp. vierde) geval zijn de leider van de delegatie en de assessor³³ allebei leden van de federale (resp. deelstaat-) regering. In het tweede en het derde geval is de leider van de delegatie een lid van de regering die de meeste bevoegdheden uitoefent en de assessor een lid van de andere regering. Een rotatiesysteem bepaalt telkens welke deelstaatregering een vertegenwoordiging kan aanduiden. Leefmilieu wordt beschouwd als een categorie II-bevoegdheid. Dit is eigenlijk niet logisch : de meeste leefmilieubevoegdheden situeren zich op het niveau van de gewesten. Waarschijnlijk zal leefmilieu binnen afzienbare tijd worden overgeheveld naar categorie III. Momenteel is de situatie evenwel dat de federale minister van leefmilieu de delegatie in de Raad (op ministerieel niveau) leidt, maar kan worden bijgestaan door de Vlaamse, Waalse of Brusselse milieuminister (met een rotatie, elke 6 maanden).

IV. Een doorsnee-leefmilieudossier : het traject³⁴

Het traject van de EU-besluitvorming inzake een doorsnee-leefmilieudossier wordt hier geschetst vanuit het oogpunt van de Vlaamse overheid (zonder dat een concreet dossier wordt uitgespit). Titel XIX van het Verdrag bevat de artikelen die betrekking hebben op het communautaire milieubeleid. Artikel 174 EG legt de algemene doelstellingen van dit milieubeleid vast. Artikel 175 EG regelt de besluitvorming. De algemene regel is artikel 251 EG : dit betekent dat de meeste milieudossiers worden behandeld volgens de zogenaamde medebeslissingsprocedure. Er worden wel uitzonderingen bepaald, zoals bepalingen van fiscale aard, maatregelen betreffende ruimtelijke ordening en bodembestemming en sommige maatregelen met betrekking tot energie. Maar doorsnee-milieuwetgeving volgt het traject van de medebeslissingsprocedure³⁵.

Artikel 251 beschrijft in detail het labyrint dat een dossier moet doorlopen. De weg begint bij de Commissie, die een voorstel indient bij het Europees Parlement en bij de Raad. Op hetzelfde moment wordt het voorstel ook voor advies voorgelegd aan het Comité van de Regio's en aan het Economisch en Sociaal Comité (artikel 175 EG verplicht dit). Indien het Parlement amendementen voorstelt waarmee de Raad het eens is, kan de Raad al in dit eerste stadium besluiten met gekwalificeerde meerderheid. Dit gebeurt in milieudossiers slechts zelden. Doorgaans verschillen Raad en Parlement van mening. Dit impliceert dat de Raad kennis neemt van de standpunten van het Parlement en een (hiervan afwijkend) Gemeenschappelijk Standpunt formuleert. Dit standpunt worden overgemaakt aan het Parlement, dat

³³ De assessor assisteert de leider van de delegatie, kan mee het woord voeren en kan overleg plegen met de overheden die niet vertegenwoordigd zijn.

³⁴ Gegevens over de rol van de Vlaamse overheid zijn gebaseerd op literatuurstudie en gesprekken met betrokkenen op de verschillende niveaus. Met dank aan Jeroen Decock voor zijn inzichten en ervaringen.

³⁵ In december 2000 behoren negentien dossiers (14 voorstellen tot richtlijnen, 2 voorstellen tot verordeningen, 3 voorstellen tot beschikkingen) tot het lopende programma. Dit wil zeggen : de Commissie heeft een initiatief genomen door een voorstel in te dienen bij de Raad en het Parlement en dit voorstel is nog niet tot een besluit gekomen.

dit kan goedkeuren (in dat geval wordt het besluit als aangenomen beschouwd) of afkeuren (in dat geval wordt het besluit als niet aangenomen beschouwd). In vele gevallen stelt het Parlement echter amendementen voor. De Commissie geeft een advies over deze amendementen, en het dossier belandt opnieuw bij de Raad. Indien de Raad de amendementen overneemt, kan het dossier worden afgesloten. Maar indien de Raad van mening blijft verschillen met het Parlement, wordt een bemiddelingscomité samengeroepen, met vertegenwoordigers van het Parlement, de Raad en de Commissie. Dit comité heeft slechts enkele weken de tijd om een compromis uit te werken, dat nadien moet worden goedgekeurd door Raad en Parlement. Is er geen compromis mogelijk, dan wordt het besluit niet aangenomen en is de procedure afgelopen. Deze samenvatting van artikel 251 oogt nog relatief eenvoudig en zegt weinig over de feitelijke of potentiële invloed van een regionale overheid.

We recapituleren de procedure en staan telkens stil bij de regionale invloed. Alles begint bij een initiatief van de Commissie³⁶. Dit klinkt simpeler dan het in werkelijkheid is. Initiatieven van de Commissie vallen immers niet uit de lucht. Het Parlement en de Raad kunnen de Commissie om een initiatief verzoeken (cf. resp. art. 192 EG en art. 208 EG) en onderzoek toont aan dat ongeveer 95 % van de Commissie-initiatieven werd 'ingefluisterd' door nationale administraties en belangengroepen, het gevolg is van internationale verplichtingen of voortvloeit uit het reeds bestaande milieu-acquis³⁷. Vooraleer de Commissie met haar voorstel naar Raad en Parlement stapt, vindt er een uitgebreide voorbereidende fase plaats die niet zelden ettelijke jaren in beslag neemt. We kunnen zelfs stellen dat voor talrijke dossiers in vele opzichten het belangrijkste werk achter de rug is op het moment dat het proces eigenlijk van start gaat (de indiening van het voorstel bij Raad en Parlement), want in deze voorbereidende fase tracht de Commissie al in grote mate de belangen van de verschillende betrokkenen (lidstaten, parlement, belangengroepen) met elkaar te verzoenen.

Deze cruciale 'ontwikkelingsfase' van een voorstel vindt onder meer plaats in zogenaamde experten- en adviescomité's. Demmke baseert zich op schattingen van andere auteurs om tot de vaststelling te komen dat er ongeveer 300 à 500 van deze Comité's bestaan (die vaak zelf nog zijn opgesplitst in werkgroepen)³⁸. Enkele tientallen expertengroepen bereiden leefmilieudossiers voor, schat dezelfde auteur: ruim de helft hiervan zijn permanent, de andere zijn ad hoc-groepen. Het belang van deze groepen kan nauwelijks worden overschat.

In deze expertencomité's zitten experts uit de verschillende lidstaten. Soms worden deze door de Commissie rechtstreeks gecontacteerd. Gewoonlijk wendt de

³⁶ KRAMER, L., *E.C. Environmental Law*, London, Sweet & Maxwell, 2000, p. 27.

³⁷ DEMMKE, *o.c.*, p. 9.

³⁸ DEMMKE, *o.c.*, p. 6.

Commissie zich evenwel tot de PV, met de vraag om een (of een beperkt aantal) expert(en) af te vaardigen³⁹. In de meeste gevallen worden ambtenaren gestuurd⁴⁰.

In België bestaan er geen strikte procedures voor de aanduiding van deze experts. De PV consulteert doorgaans (informeel) een regionale milieuadministratie (precies omdat de expertise ten gevolge van de interne bevoegdheidsverdeling slechts op dit niveau aanwezig is), die dan een expert uit haar midden aanduidt. Meestal zal de PV nagaan of er binnen het kader van het CCIM een 'corresponderende' werkgroep bestaat. Indien dat het geval is, wordt binnen deze werkgroep een expert gezocht. Zoniet, wordt aan de leidinggevende ambtenaren (federaal en van de deelstaten) gevraagd om in onderling overleg een expert aan te duiden. In sommige gevallen zal de PV zelf het initiatief nemen om een expert te contacteren. Ook dit kan iemand uit één van de deelstaten zijn.

In België is het niet de gewoonte om deze experts in milieudossiers formele instructies mee te geven; als er al de *goodwill* is om overleg te plegen, bijvoorbeeld op initiatief van de PV of de expert zelf (dit hangt af van dossier tot dossier en van expert tot expert), gebeurt dit vaak eerder informeel of in het kader van een CCIM-werkgroep. Er is alleszins geen structuur voorzien die instaat voor de coördinatie van de deelname aan expertengroepen van de Commissie.

Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat de Commissie in deze voorbereidende fase meestal ook de belangengroepen raadpleegt⁴¹, bijkomend overlegt met een beperkt aantal 'belangrijke' lidstaten en uitgebreid intern beraadslaagt (tussen de verschillende Directoraten-Generaal)⁴².

Op het moment dat de Commissie haar milieuvorstel indient bij Raad, Parlement, Economisch en Sociaal Comité en Comité van de Regio's is dus al zeer veel werk achter de rug. In sommige dossiers heeft de Vlaamse overheid expertise kunnen inbrengen of kunnen overleggen met een expert van een ander Gewest (vaak letterlijk in de marge van een CCIM-vergadering). Dit gebeurt echter allemaal op weinig formele basis en er vindt ook geen systematische opvolging plaats (wordt de inbreng als nuttig of effectief gepercipieerd ? ...).

We gaan verder met de procedure, die nu werkelijk is opgestart : het voorstel van de Commissie wordt voorgelegd aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's. Dit is het enige moment in de beslissingsprocedure waarop regio's officieel (formeel en direct) worden geraadpleegd. In dit Comité van de Regio's (222 leden) zitten vijf vertegenwoordigers van Vlaanderen. Er bestaat evenwel geen vorm van gestructureerd contact tussen de Vlaamse milieuoverheid en deze vertegenwoordigers. Zoals eerder gezegd, hoeven in het verdere verloop

³⁹ KRAMER, o.c., p. 53.

⁴⁰ DEMMKE, o.c., p. 9.

⁴¹ Afhankelijk van het dossier kan het bijvoorbeeld gaan om de milieubeweging, de industrie, de landbouw, ...

⁴² KRAMER, o.c., p. 53-54.

van het beslissingsproces Raad, Parlement of Commissie niet de minste rekening te houden met de voorstellen van het Comité van de Regio's; ze hoeven zich zelfs niet te verantwoorden wanneer ze afwijkende voorstellen doen.

Wij delen de mening van Krämer : "The opinions of both Committees [Comité van de Regio's en Economisch en Sociaal Comité] in environmental matters have not yet reached the point of having any significance."⁴³

Het is dan ook niet via het Comité van de Regio's dat de Vlaamse overheid weegt op Europese milieubesluitvorming; er wordt in vele dossiers zelfs geen poging ondernomen om de vertegenwoordigers in het Comité informatie mee te geven over een standpunt dat zou kunnen worden verdedigd.

Nu er een Commissievoorstel is (en soms ook al het advies van het Comité van de Regio's of het Economisch en Sociaal Comité) begint het 'pingpongspel' tussen Parlement en Raad, waarbij ook de Commissie zich in sommige stadia moet uitspreken. Afhankelijk van het controversiële karakter van het dossier, duurt dit spel lang (tot en met de conciliatieprocedure : maximaal 12 maanden vanaf de formulering van het Gemeenschappelijk Standpunt door de Raad) of kort (als Parlement en Raad het van in het begin roerend met elkaar eens zijn – een zeldzaamheid).

Deze beide instellingen moeten dan ook belicht worden. Eerst iets over het Parlement. Sinds de veralgemening van de medebeslissingsprocedure heeft het Europees Parlement met zijn 626 leden aan macht gewonnen. In dat parlement zitten parlamentsleden die verkozen zijn in de Nederlandstalige kieskring. Zij kunnen verondersteld worden niet alleen hun ideologische strekking, maar ook hun kieskring te verdedigen. Vijf van de 14 Vlaamse Europarlementariërs maken overigens (als effectief lid of als plaatsvervanger) deel uit van de Commissie Milieu, Volksgezondheid en Consumentenbeleid van het Europees Parlement. In deze Commissie worden zowat alle leefmilieudossiers voorbereid. Het valt op dat er geen afspraken bestaan met betrekking tot formeel of gestructureerd contact tussen de Vlaamse milieuadministratie en de Vlaamse leden van het Europees Parlement. Vanuit de Vlaamse overheid worden er in de regel slechts zelden pogingen tot (in)formeel overleg ondernomen. Omgekeerd is het wel zo dat de Vlaamse europarlementsleden in hun 'informatieronde' niet alleen in contact komen met de klassieke belangengroepen in de milieudossiers, maar ook polsen naar de standpunten die de Belgische en deelstaatoverheden innemen (vaak via de PV, soms rechtstreeks via kabinetten en administraties). Slechts een uitzonderlijke keer werd een eenmalig meer gestructureerd overleg gepland (n.a.v. de kaderrichtlijn water), maar dit vond plaats in de laatste fase van het dossier en het resultaat van dit overleg was zeer beperkt : de overheid slaagde er niet in het stemgedrag van de parlamentsleden te beïnvloeden. Over het algemeen kan gesteld worden

⁴³ KRAMER, o.c., p. 49. Deze bemerking geldt overigens niet alleen voor leefmilieudossiers; zie ook JONES, o.c., p. 295; NEWMAN, M., *Democracy, Sovereignty and the European Union*, London, C. Hurst & Co Ltd., 1997, p. 128-129.

dat de europarlementsleden, afhankelijk van het dossier, soms volgens de partijlijn stemmen, en soms de standpunten van hun 'kieskring' steunen (maar dit laatste doorgaans zonder dat er van uitgesproken pogingen tot beïnvloeding sprake is).

En wat met de Raad? De Milieuraad komt gemiddeld een viertal keer per jaar samen (met daarnaast nog één of twee informele zittingen). Omdat leefmilieu een zogenaamde Categorie II-bevoegdheid is (cf. supra), kan een regionaal minister als assessor zetelen in de Raad. Een onderzoek van de notulen van de milieuraaden van de vijf voorbije jaren (sedert 1996) leert dat de Belgische deelstaten slechts één maal van deze mogelijkheid gebruik maakten: op de milieuraad van 10 oktober 2000 was de Waalse minister van Leefmilieu aanwezig.

Dit betekent niet dat de Vlaamse administratie of het kabinet niet aanwezig waren in de 'wandelgangen', maar van de mogelijkheid tot feitelijke aanwezigheid in de Raad die art. 203 EG voorziet, werd tot op heden geen gebruik gemaakt.

Als we kijken naar de invloed die Vlaanderen uitoefent bij de voorbereiding van het standpunt dat door de federale minister zal worden verdedigd, dan komen we bij P11 terecht. Hier zijn in praktijk steeds leden uit de Vlaamse administratie en het kabinet aanwezig, om te 'wegen' op het Belgische standpunt. Meestal werden op voorhand hieromtrent al (informele) afspraken gemaakt binnen het CCIM, waarin vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid in zowat alle werkgroepen participeren.

Maar de Raad is veel meer dan de officiële zitting. Beyers stelt terecht dat onderzoek met betrekking tot de Raad zich veelal concentreert op de vergadering van de ministers zelf en eventueel de vergaderingen waaraan de ambassadeurs van de Permanente Vertegenwoordigingen deelnemen⁴⁴. Daarnaast zijn er ook de werkgroepen: wat de specifieke milieudossiers betreft, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de vier zogenaamde ad hoc-groepen (die een min of meer permanent karakter hebben (!) en de multilaterale dossiers opvolgen: biodiversiteit, persistente organische pollutanten, klimaat, duurzame ontwikkeling) en de 'gewone' werkgroep die concrete dossiers opvolgt, en dus (althans op expertenniveau) steeds opnieuw wisselt van samenstelling, afhankelijk van het dossier dat op tafel ligt⁴⁵. Beyers heeft gelijk als hij stelt dat een louter formele benadering onvoldoende is om de realiteit van de Raad te vatten⁴⁶.

In zijn standaardwerk over het functioneren van de Raad telde Westlake voor 1994 125 Raadszittingen en 2580 bijeenkomsten van werkgroepen van de Raad. Gemiddeld gaan aan een Raadszitting dus meer dan 20 werkgroepen vooraf⁴⁷. Precieze cijfers over de Leefmilieuraad ontbreken, maar er is geen enkele aanwij-

⁴⁴ BEYERS, J., De structuur van de besluitvorming in de Raad van de Europese Unie, in *Res Publica*, vol. 36, 1994, p. 381.

⁴⁵ Zie in dit verband ook DEMMKE, o.c., p. 10-11.

⁴⁶ BEYERS, o.c. (1994) p. 382.

⁴⁷ WESTLAKE, o.c., p. 320.

zing dat er in dit domein minder sessies van de werkgroep zouden plaatsvinden dan in andere domeinen (integendeel, gezien de vaak uiterst technische aspecten die milieudossiers kenmerken). Zeer veel beslissingen worden reeds genomen binnen deze werkgroepen. Als er hier overeenstemming is (of in het Coreper I, dat als 'buffer' fungeert tussen de werkgroepen en de Raad) volgt zelfs geen discussie meer op de formele Raadszitting; het punt wordt in dat geval als A-punt behandeld. Slechts controversiële dossiers of dossiers met een groot politiek belang worden effectief ter sprake gebracht op de Raad van Ministers (B-punten). Westlake besluit dat 80 à 90 % van de besluiten *de facto* in werkgroepen wordt genomen⁴⁸.

Wie zetelt in deze werkgroepen? Volgens Demmke gaat het vaak om dezelfde mensen die ook in de expertencomité's van de Commissie zitten⁴⁹. De procedure voor de aanduiding van de vertegenwoordigers, is (zeker in België) ook vrij gelijkaardig: de Raad contacteert immers de PV. De leden van de PV die leefmilieudossiers opvolgen, wonen deze vergaderingen bij, maar ze gaan in principe steeds bij de Gewesten (en/of de federale overheid) op zoek naar bijkomende expertise. Vaak wordt opnieuw naar de ledenlijst van een CCIM-werkgroep gekeken. De delegaties zijn hier ruimer (in principe kan elk Gewest wel een vertegenwoordiger sturen naar de meeting van een werkgroep, waar het woord meestal gevoerd wordt door een lid van de PV⁵⁰). Hoewel er in de Belgische context opnieuw weinig formele afspraken en regels zijn, blijkt uit de praktijk dat de rapportering over Raadswerkgroepen systematischer en meer gestructureerd gebeurt (meestal binnen CCIM-verband, waar de agenda's van de 'groep leefmilieu' worden overlopen) dan bij de expertencomité's van de Commissie. De Vlaamse overheid poogt in principe elke vergadering van de werkgroep op te volgen.

Nadat de milieurichtlijn, -beschikking of -verordening officieel gestemd is in de Raad en het Parlement (vaak na talloze zittingen van werkgroepen en commissies), moet de nieuwe regel nog uitgevoerd worden, vaak in of door de regionale administratie. Op de problemen die zich stellen bij de implementatie van milieuregelgeving, onder meer voor deelstaten, wordt in deze bijdrage niet ingegaan.

⁴⁸ WESTLAKE, *o.c.*, p. 320. Op p. 312 bestempelt dezelfde auteur de werkgroepen overigens "among the most vital"; "[...] the bulk of the Council's work is carried out by these little-known organisms. [...] In fact, working parties are the Council's lifeblood." Over het belang van de werkgroepen, zie ook DIERICKX, G., De Euro-Belgische ambtenaren. Een paradoxale prestatie, in *Res Publica*, vol. 40, 1998, p. 221. Andere studies komen tot gelijkaardige besluiten. De uitgebreide analyse van de drinkwaterrichtlijn door Demmke wijst uit dat de ambtenaren die aanwezig waren in de werkgroepen de besluitvorming effectief konden beïnvloeden. Zie DEMMKE, *o.c.*, p. 11-22.

⁴⁹ DEMMKE, *o.c.*, p. 10.

⁵⁰ KRAMER, *o.c.*, p. 35.

V. Enkele vaststellingen en conclusies

Er moeten twee soorten conclusies worden geformuleerd : de strategie die de Vlaamse overheid hanteert bij de totstandkoming van Europese milieuregelgeving noopt tot enkele vaststellingen. En daarnaast zullen we vanuit deze ene case (en dus met alle reserves die bij veralgemeningen moeten worden gehanteerd) ook terugkomen op de kwesties die in het begin van deze bijdrage werden geformuleerd.

Er moet bij het formuleren van deze conclusies enige voorzichtigheid worden gehanteerd. Er is wat dit thema betreft nog veel bijkomend (kwalitatief én kwantitatief) onderzoek nodig⁵¹. Het is bovendien onze indruk dat een aantal ontwikkelingen van recente aard zijn en zich nog moeten consolideren of doorzetten. Zo is de betrokkenheid van de Vlaamse overheid bij de Belgische PV nog maar heel recent uitgebreid, en de precieze invloed ervan moet zich nog doen gelden.

A. De Vlaamse overheid en het traject van een Europees milieudossier

Allereerst valt op dat de Vlaamse overheid weinig gebruik maakt van de directe en formele mechanismen die haar ter beschikking staan om op de Europese milieubesluitvorming te wegen : de Vlamingen in het Comité van de Regio's (en ook in het Europees Parlement) worden niet systematisch benaderd en de Vlaamse milieuminister participeert in principe niet in de formele Raad van ministers.

De strategie lijkt vooral te zijn gericht op het gebeuren *rond* de Raad. Het is bekend dat de meeste beslissingen niet worden genomen op het ministeriële niveau, en zelfs waar dat wel zo is, zijn de voorbereidingen steeds cruciaal geweest. Er gaat vanuit de Vlaamse overheid dan ook veel aandacht naar de beïnvloeding van het nationale standpunt dat in de Raad zal worden verdedigd (via het formele kanaal P11, via het CCIM en de eerder informele werkgroepen) en naar de participatie in de eerder semi-formele, maar daarom niet minder belangrijke werkgroepen van de Raad (deze participatie wordt – zij het vaak formeel – gecoördineerd en gestructureerd).

Valt het te begrijpen dat vanuit de Vlaamse overheid nauwelijks of niet wordt geïnvesteerd in overleg of contacten met de Vlaamse leden van het Comité van de Regio's en het Europees Parlement ? Wat het Comité van de Regio's betreft alleszins : er wordt algemeen erkend dat deze instelling weinig invloedrijk is. Via dat kanaal zal men Vlaamse standpunten, bekommernissen of expertise geen gewicht kunnen geven. Wat het Parlement betreft, is er enerzijds de vaststelling dat de Vlamingen daar slechts 14 van de 626 zijtes innemen, waardoor de invloed (in elk geval getalsmatig) niet groot is, zelfs als ze in 'blok' zouden stemmen of amendementen zouden aanreiken. Bovendien leeft het idee dat het Europees

⁵¹ Een interessant voorbeeld is het reeds aangehaalde onderzoek van Kerremans en Beyers, dat echter zou kunnen worden aangevuld met gegevens over andere participatiekanalen. Zie KERREMANS, B., BEYERS, J., o.c.

Parlement in het besluitvormingsproces van minder doorslaggevende betekenis is. Bursens stelt om dezelfde reden vast dat drukingsgroeperingen het Parlement minder als doelwit beschouwen⁵². Instellingen die minder zwaar wegen in de besluitvorming worden blijkbaar minder prioritair benaderd. Anderzijds wijst Heichlinger erop dat de regionale informatiebureaus recent alsmaar intensiever samenwerken met 'hun' parlementsleden⁵³. Dit komt volgens hem precies omdat het Parlement door het toenemende gebruik van de medebeslissingsprocedure, meer macht heeft verworven.

Volgens dezelfde auteur trachten de regionale informatiebureaus ook intensief te lobbyen bij de Commissie. In theorie hoeft een regio als Vlaanderen niet op die manier te lobbyen: in de Belgische context kan de Vlaamse overheid perfect meer invloed bekomen in de expertencomité's (of bij de voorbereiding van deze vergaderingen). De Vlaamse betrokkenheid bij dit 'voortraject' is evenwel eerder beperkt en gebeurt op een weinig gecoördineerde manier. Er bestaat geen Vlaamse 'strategie' naar Commissie-participatie, zoals die in sterkere mate bestaat naar Raad-participatie. Nochtans is het zonneklaar dat de voorbereidende fase een essentieel belang heeft en de regelgeving hier al in een bepaalde richting wordt georiënteerd. De Vlaamse (en bij uitbreiding de Belgische) overheid wordt regelmatig pas met een voorstel tot richtlijn geconfronteerd op het moment dat de Commissie dit voorstel indient bij de Raad en het Parlement en er vaak slechts nog in de marge kan worden gemorrelt. Dit gebrek aan proactieve benadering van de Europese besluitvorming werd overigens ook vastgesteld door regeringscommissaris Willockx, in zijn analyse van de oorzaken voor de gebrekkige omzetting van EU-regelgeving in België⁵⁴. De centrale vraag op vele administraties blijkt eerder te zijn "wat moeten we uitvoeren?" dan "op welke manier is dit tot stand gekomen, en kunnen we dit beïnvloeden?".

Als we het hele plaatje bekijken, dan zien we dat de Vlaamse participatie aan de totstandkoming van het Europese milieubeleid loopt via formele, maar zeker ook via informele en semi-formele coördinatiecircuits. De aanduiding van vertegenwoordigers en experts gebeurt op een ad hocbasis en er zijn slechts weinig mensen die een volledig overzicht behouden op wie er wie in welke comité's of werkgroepen vertegenwoordigt. In dit proces is de PV doorgaans best geïnformeerd. Het valt evenwel op, en hiermee knopen we aan bij de conclusie van het theoretische overzicht met betrekking tot regionale participatie (cf. supra), dat de *goodwill* van het centrale niveau belangrijk is: in theorie moet de federale overheid de aanvragen voor aanwezigheid in bijvoorbeeld werkgroepen niet doorgeven aan de deelstaten; 'Europa' vraagt of eist dit niet. Toch gebeurt dit in de Belgische context

⁵² BURSENS, P., De impact van zachte en harde politieke instituties in Europese besluitvorming: de totstandkoming van de 'Verpakkingsrichtlijn' (94/62/EG), in *Res Publica*, vol. 41, 1999, p. 539.

⁵³ HEICHLINGER, o.c., p. 16. Deze samenwerking verloopt uiteraard niet in één richting: beide betrokkenen bekomen informatie van elkaar en voor het regionale informatiebureau is dit tevens een lobbykanaal.

⁵⁴ WILLOCKX, F., *Actieplan omzetting*, 1999.

vrij systematisch. Ook Hooghe heeft reeds opgemerkt dat het Belgische systeem in belangrijke mate op *goodwill* berust⁵⁵.

Maar het gaat wellicht niet alleen om inschikkelijkheid : ten gevolge van de interne bevoegdheidsverdeling en de dynamiek die dit teweegbracht, is veel expertise slechts op het regionale niveau aanwezig. Als België een zinvol standpunt wil innemen op de Europese fora, dan kan dit in verscheidene bevoegdheidsdomeinen slechts indien men zich tot de deelstaten wendt.

B. Paradiplomatie in de praktijk

Het regionaliseringsproces in combinatie met de verbinnenlandiging van de buitenlandse politiek en omgekeerd heeft (sommige) regio's op het internationale toneel gehesen, zeker in de specifieke EU-context.

In haar studie over het cohesiebeleid stelt Hooghe dat het aanduiden van een enkele 'policy-maker' niet meer mogelijk is, precies omdat verschillende actoren zich in verschillende fases van de besluitvorming manifesteren en omdat ze onderling van elkaar afhankelijk zijn : "More often than not, there is no dominant actor, because control is shared in such a way that actors are mutually dependent."⁵⁶ Uit bovenstaande analyse van het Europese milieubeleid blijkt – althans op het eerste zicht – dat in dit domein gelijkaardige conclusies gelden : ook hier tracht een regio als Vlaanderen zich immers een stek te verwerven. En ook in dit domein blijken de actoren (o.m. regio's, staten en Europese Instellingen) op complexe manieren afhankelijk van elkaar, onder meer voor implementatie en informatie. Er ontwikkelen zich ingewikkelde formele en informele, directe en indirecte circuits. Neemt paradiplomatie door NCG's dan finaal en radicaal de plaats in van de klassieke diplomatie ? Geenszins : Vlaanderen blaast België niet weg in milieudossiers, net zo min als multilevel governance een 'Europa van de Regio's' impliceert⁵⁷. Het betekent wel dat beleidsvoering veel facetten heeft gekregen en dat regio's deel zijn geworden van een complex meerlagig systeem⁵⁸.

Er zijn dan ook aanwijzingen om te stellen dat in de conclusie van Hooghe het cohesiebeleid ook door andere beleidsdomeinen, zoals milieu kan worden vervangen : "Cohesion policy forces us to rethink our idea of governance in the European Union. Indeed, the complex structure of authority in EU cohesion policy escapes our conventional understanding of statehood."⁵⁹

⁵⁵ HOOGHE, L., *Belgian Federalism and the European Community*, p. 134B165 in B. JONES and KEATING, M. (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon, 1995.

⁵⁶ HOOGHE, L., *Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity*, p. 15 in L. HOOGHE (ed.), o.c., 1996.

⁵⁷ HOOGHE, L., o.c. (1996), p. 18; KEATING, M., o.c. (1999), p. 7.

⁵⁸ Zie ook HOCKING, B., o.c. (1999), p. 33.

⁵⁹ HOOGHE, L. o.c. (1996), p. 15.

Vervolgens stelt zich een tweede vraag : zijn alle regio's even overtuigend in staat om zich in dit Europese besluitvormingsproces te manifesteren ? Waarschijnlijk niet, geeft Hooghe zelf aan : "success depends on a subnational actor's capacity to provide indispensable resources for policy making like information, organization, expertise etc. Subnational authorities in decentralized or federal states tend to be more successful because their strong legal-constitutional position makes it easier to generate those resources."⁶⁰ Ook deze stelling wordt door onze bevindingen kracht bijgezet. Zoals hoger geargumenteed heeft de betrokkenheid van de Vlaamse overheid bij de Europese milieubesluitvorming wellicht te maken met federale *goodwill*, maar bovenal met het feit dat het regionaliseringsproces er zo ver is gegaan dat veel expertise bij de regio is komen te zitten, waardoor er afhankelijkheidsrelaties ontstaan. Met andere woorden : die regio's die in de interne rechtsorde sterk staan, zijn veel beter gewapend om de internationale arena in te duiken. In lidstaten waar de bevoegdheidsverdeling zich verder consolideert ten voordele van de deelstaten zal ook de deskundigheid zich in toenemende mate op regionaal niveau concentreren. Dit kan impliceren dat deze regio's die nu nog niet volop participeren aan de Europese besluitvorming (of dat beperkt houden tot het meer klassieke lobbywerk via hun Brusselse informatiebureau⁶¹), binnenkort toch meer verwickeld zullen worden in dit gebeuren. Een dynamiek binnen de lidstaten laat immers sporen na op het Europese niveau. Dat er almaar complexer mee wordt.

Summary : Flanders in the EU decision-making process (case-study environmental policy)

The overlapping of the competencies of a number of regional authorities and those of the EU has necessitated an introduction of the regions in the EU policy-making. In this contribution, this phenomenon is combined with the concepts of paradiplomacy and multilevel governance. The present opportunities for regional participation will be looked at and some kind of classification scheme will be proposed. Those opportunities may be classified into four categories, depending on the formal (strict procedures) or informal (no strict procedures) and direct (direct relationship with EU institutions) or indirect (relationship with the EU via the central state) character of the participation. References are made to the Flemish involvement in European decision-making in the environmental field.

⁶⁰ HOOGHE, L. o.c. (1996), p. 19.

⁶¹ cf. HEICHLINGER, o.c.