

Het Europese beleid in de Belgische federatie. Standpuntbepaling en vertegenwoordiging van de Belgische belangen

Peter BURSENS

Docent aan het Departement Politieke Wetenschappen van de
Universiteit Antwerpen

1. Inleiding

Alle landen van de Europese Unie zijn vandaag het voorwerp van een dubbele aanval op hun soevereiniteit. EU-lidstaten worden geconfronteerd met twee aan elkaar tegengestelde processen die in de praktijk kunnen leiden tot een opwaartse en neerwaartse uitholling van hun bevoegdheden en beslissingsmacht. Er is ten eerste het proces van Europeanisering in de betekenis van de creatie van een Europese bestuurslaag die de bevoegdheid krijgt toegewezen om in aantal beleidsdomeinen beslissingen te nemen.¹ Daarnaast is er het proces van regionalisering in de betekenis van de creatie van subnationale bestuursniveaus die eveneens gedeeltelijk zeggingskracht krijgen over een reeks beleidssectoren.² Meer in het bijzonder wordt in dit artikel het proces van regionalisering geproblematiseerd tegen de achtergrond van het Europeaniseringsproces. Dit wil zeggen dat in de empirie zal worden getest of het neerwaartse proces van regionalisering daadwerkelijk leidt tot minder beslissingsmacht voor het statelijke bestuursniveau in zijn omgang met de Europese bestuurslaag. Concreet wordt nagegaan in hoeverre de positie van de federale bestuurslaag onder druk staat van de regionale bestuursniveaus met betrekking tot de standpuntbepaling en -vertegenwoordiging in de Europese Unie. Deze analyse wordt uitgevoerd aan de hand van een toetsing van twee concurrerende theoretische benaderingen – het *Liberal Intergovernmentalism* en het *Multi-Level Governance* perspectief – in twee verschillende sectoren – het milieubeleid en de verdragswijzigingen.

1. GREEN COWLES, M., J. CAPORASO. & TH. RISSE (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 2001.
2. KEATING, M., *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Elgar, 1998; JEFFERY, CH. (ed.) *The Regional Dimension of the EU*. London: Cass, 1997.

Al van bij het ontstaan van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1952 zijn politieke wetenschappers op zoek naar een allesomvattende theorie ter verklaring van het Europese integratieproces. Vaak stonden daarbij concurrerende benaderingen tegenover elkaar. Zo waren er in de jaren '60, '70 en '80 het intergouvernementalisme³ en het neo-functionalisme.⁴ Het laatste decennium wordt in dit verband onder meer gekenmerkt door een debat tussen *Liberal Intergovernmentalism* (LIG) en *Multi-Level Governance* (MLG), die als erfgenamen van beide oude theorieën kunnen beschouwd worden. Aanhangers van deze twee benaderingen beweren dat hun assumpties in staat zijn om het proces van Europese integratie te beschrijven en te verklaren. Ze stellen met andere woorden dat ze op basis van hun assumpties hypothesen kunnen formuleren over het verloop van het integratieproces en over de redenen waarom de integratie vordert zoals ze hebben beschreven. Dit artikel heeft tot doel de beschrijvende *claims* van beide benaderingen te toetsen met betrekking tot de betrokkenheid van de regionale bestuurslaag aan het interne proces van standpuntbepaling en -vertegenwoordiging in het Europese milieubeleid en ten aanzien van de Europese Conventie. Het probeert met andere woorden een antwoord te geven op de vraag welke (combinatie) van de twee theorieën het best in staat is te begrijpen hoe de Belgische preferentievorming en -vertegenwoordiging verloopt in de twee geselecteerde cases.⁵ Door deze analyse uit te voeren vanuit een focus op de rol van de subnationale bestuurslagen, wordt meteen ook een antwoord geboden op de empirische vraag in hoeverre het federale bestuursniveau in staat is de regionale aspiraties, om deel te nemen aan het Europese beleid, tegen te gaan en dus een zekere autonomie op dit vlak te bewaren.

De rest van dit artikel is als volgt opgebouwd. In de volgende sectie worden de twee theoretische modellen gepresenteerd en de concrete hypothesen met betrekking tot de rol van regionale actoren in preferentievorming en belangenvertegenwoordiging afgeleid. In de derde sectie wordt beknopt ingegaan op de constitutionele en institutionele positie van het regionale niveau in België. De vierde sectie behandelt de empirie van de twee cases: wat is de werkelijke rol van de Gewesten in het Europese milieubeleid en ten aanzien van de Europese Conventie? In de conclusie wordt ten slotte ingegaan op de vraag welke theoretische benadering in

3. HOFFMANN, S., *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*, *Daedalus*, 95, 1966; PUTNAM, R. D., *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games*, *International Organization*, vol. 42, 1988, pp. 427-460.
4. HAAS, E.B., *The Uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces*. Stanford: Stanford UP, 1958; HAAS, E.B., *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organisation*. Stanford: Stanford UP, 1964; LINDBERG, L.N., *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford UP, 1963.
5. Theorieën kunnen getoetst worden aan de hand van verschillende criteria: de kracht van hun beschrijvingen, verklaringen en voorspellingen, en verder hun interne coherentie, hun reikwijdte en hun kritische zelfevaluatie. Zie hiervoor BURCHILL, S., LINKLATER, A. (eds.), *Theories of International Relations*. Basingstoke: Macmillan, 1996. Dit artikel focust op het eerste criterium.

Peter Bursens

staat is om de realiteit te beschrijven. Het antwoord op die vraag zal meteen ook een antwoord geven op de vraag in hoeverre het federale niveau de Europese standpuntbepaling en vertegenwoordiging (nog) domineert.

II. *Liberal Intergovernmentalism versus Multi-Level Governance*

Liberal Intergovernmentalism (LIG) argumenteert dat het proces van Europese integratie kan opgesplitst worden 'into a causal sequence of three stages: national preference formation, interstate bargaining and institutional choice.'⁶ Dit artikel houdt zich niet bezig met de onderhandelingen op het Europese niveau (de tweede stap) noch met het verklaren van het resultaat van het onderhandelingsproces (de derde stap). Het behandelt alleen de fase van de preferentievorming of standpuntbepaling en de wijze waarop de verdediging of de vertegenwoordiging van die standpunten georganiseerd wordt (de eerste stap). Met betrekking tot die eerste fase neemt LIG aan dat 'above all, [...] the primary political instrument by which individuals and groups in civil society seek to influence international negotiations is the nation-state, which acts externally as a unitary and rational actor on behalf of its constituents.'⁷ Uit dit globale perspectief van LIG⁸ kunnen meerdere concrete assumpties afgeleid worden over preferentievorming en belangenvertegenwoordiging. Ten eerste wordt verondersteld dat nationale regeringen de *gate-keepers* zijn tussen de binnenlandse en de Europese politieke arena's. Alle opwaartse en neerwaartse processen tussen subnationale en Europese actoren passeren zonder uitzondering langs de filter van de nationale/federale regeringen. Het centrale regeringsniveau is ook de enige vertegenwoordiger van de nationale belangen op het Europese niveau. Ten tweede wordt er vanuit gegaan dat binnenlandse publieke en private actoren betrokken zijn in een pluralistisch (*liberal*) politiek spel waarbij ze pogen zoveel mogelijk van hun eigen belangen te verkopen aan de nationale/federale regering die deze vervolgens in de Europese arena zal verdedigen. Ten derde wordt verondersteld dat nationale/federale regeringen in staat zijn om autonoom de binnenlandse belangen te aggregeren tot één enkel standpunt en dit vervolgens als unitaire actoren op het Europese niveau te verdedigen. Fairbrass en Jordan vatten de uitgangspunten van het LIG gevat samen: 'A state's core task is first to aggregate national societal preferences (the 'L'

6. MORAVCSIK, A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998, p. 20.

7. MORAVCSIK, A., *o.c.*, p. 22.

8. Zie ook: MORAVCSIK, A., *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 1993, pp. 473-524 en MORAVCSIK, A., *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, *International Organization*, vol. 51, 1997, pp. 513-553.

in LI[G]), then to take them to the international level, where the necessary policies are supplied through interstate negotiation (the 'LI' in LI[G]).'⁹

In scherp contrast met het bovenstaande bekijkt de MLG benadering de Europese integratie als een *polity-creating* proces waarin bevoegdheden en macht geleidelijk aan overgeheveld worden van het nationale/federale niveau naar andere bestuurslagen.¹⁰ MLG veronderstelt dat beslissingsbevoegdheden gedeeld worden door actoren uit verschillende bestuurlijke lagen in plaats van gemonopoliseerd door centrale regeringen. Europese instellingen zoals de Europese Commissie, het Europees Hof van Justitie en het Europees Parlement worden niet gezien als louter instrumenten van centrale regeringen, maar als actoren met onafhankelijke preferenties. Volgens het MLG model betekent het Europese model van collectieve (*joint*) besluitvorming voor de nationale/federale regeringen een aanzienlijk verlies van controle. Ook uit de MLG benadering kunnen een aantal meer concrete assumpties afgeleid worden met betrekking tot preferentievorming en belangenvertegenwoordiging. Ten eerste veronderstelt MLG dat door het integratieproces het statelijke niveau niet de enige *interface* is tussen de Europese en de binnenlandse politieke arena's. Staten hebben met andere woorden hun monopoliepositie als filter verloren. Daarnaast erkent MLG dat binnenlandse publieke en private actoren een binnenlands spel van belangenverdediging spelen, maar het voegt er onmiddellijk aan toe dat het daarbovenop een proces veronderstelt waarbij subnationale actoren de centrale overheden omzeilen en rechtstreeks aankloppen bij het Europese niveau om hun eigen belangen te verdedigen. Het resultaat hiervan is een derde veronderstelling die luidt dat centrale regeringen autonomie verliezen omdat ze niet steeds in staat zijn om alle binnenlandse belangen geaggregeerd naar buiten (i.c. naar Europa) te brengen.

In dit artikel worden concrete hypothesen uit de twee modellen afgeleid en getoetst aan de hand van twee cases: het Europees milieubeleid en de Europese Conventie. Waarom viel de keuze op deze twee cases? De Europese Conventie (en de daarop volgende Intergouvernementele Conferentie of IGC) is het typevoorbeeld van een belangrijke stap in het Europese integratieproces en kan dus perfect dienen als toets voor LIG dat oorspronkelijk ontworpen werd als een omvattende verklarende theorie voor het verloop van het integratieproces. Maar LIG heeft tijdens zijn ontwikkeling duidelijk meer aspiraties gekregen. Moravcsik zelf heeft de toepasbaarheid ervan op *day-to-day* besluitvorming aangekaart: 'Of course, it remains an open question to what extent the pattern of national preferences

9. FAIRBRASS, J., & A. JORDAN, Multi-level Governance and Environmental Policy (pp. 148-164) in I. Bache & M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 153.
10. MARKS, G., L. HOOGHE, & K. BLANK, European Integration from the 1980's: State-centric versus Multi-level Governance, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, 1996, pp. 341-378; HOOGHE, L., (ed.) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford UP, 1996; HOOGHE, L. & G. MARKS, *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.

(...) remains a, perhaps the, decisive factor in daily decision-making or judicial interpretation.¹¹ De toepasbaarheid van LIG op doordeweekse besluitvorming is bovendien het meest in vraag gesteld ten aanzien van regulerend beleid.¹² Aangezien het milieubeleid kan beschouwd worden als het typevoorbeeld van Europees regulerend beleid, maakt de keuze een echte test van de beschrijvende *claims* van LIG mogelijk. Met andere woorden, indien LIG overleeft in beide cases, en in het bijzonder in de case van het milieubeleid, dan maakt het een uitstekende kans om uit te groeien tot de theorie met de meest sluitende beschrijving van de rol van subnationale actoren in de Europese besluitvorming.

Ook met betrekking tot het MLG perspectief zijn er goede argumenten om het milieubeleid en de Conventie te bestuderen. Als er één beleidsdomein is, naast het regionale beleid, waarin het MLG perspectief zou moeten in staat zijn om een gedetailleerde beschrijving te geven van de besluitvorming, dan is het wel het milieubeleid. Dit beleidsdomein wordt immers veelal gekenmerkt door erg technische dossiers waarvoor de bevoegdheden binnen de lidstaten vaak verspreid liggen over meerdere bestuurslagen. Trouwens, Marks and Hooghe maken expliciet het onderscheid tussen beslissingen over de reikwijdte van de integratie en beslissingen over regels die toepassing vergen binnen het Europese politieke systeem.¹³ Zij beweren dat het verlies aan controle door de centrale regeringen net in die tweede categorie aanzienlijk is. Met andere woorden, MLG zou zeker in het milieubeleid in staat moeten zijn een adequate beschrijving te geven van het besluitvormingsproces, in het bijzonder met betrekking tot de rol van de subnationale actoren. Als MLG bovendien in staat zou zijn ook het proces van preferentievorming en belangenverdediging met betrekking tot de Europese Conventie, als typevoorbeeld van de eerste categorie, te begrijpen, dan kan het als een ernstige concurrent van LIG beschouwd worden.

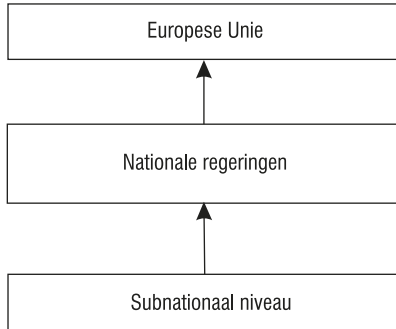
Voor allebei de cases geldt ten slotte dat de LIG assumptie dat een lidstaat vertegenwoordigd wordt door een unitaire centrale regering die in staat is om op autonome wijze binnenlandse belangen te aggregeren, nauwelijks beter kan op de proef gesteld worden in de context van de federale lidstaat België.

Uit de twee theoretische benaderingen kunnen vervolgens twee paar hypothesen gegenereerd worden: één paar over de rol van subnationale autoriteiten in het binnenlandse preferentievormingsproces en één paar over de rol van subnationale autoriteiten in de belangenvertegenwoordiging op het Europese niveau. Figuur 1 biedt een overzicht van de verwachtingen van beide modellen.

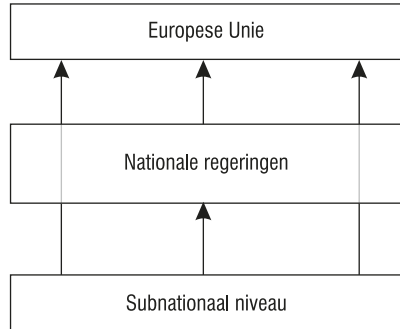
11. MORAVCSIK, A., Reply: The Choice for Europe, *Journal of European Public Policy*, vol. 6, 1999, p. 179.
12. FAIRBRASS, J. & A. JORDAN, o.c.
13. HOOGHE, L. & G. MARKS, 2001, o.c.

Liberal Intergovernmentalism

nationale regeringen aggregeren de binnenlandse preferenties en verdedigen deze op het EU-niveau

*Multi-level Governance*

het subnationale niveau beslist mee of zelfs alleen over preferentieaggregatie en kan zichzelf vertegenwoordigen op het EU-niveau



Figuur 1. Preferentievorming en belangenvertegenwoordiging volgens LIG en MLG.¹⁴

Uit de LIG en MLG benaderingen kunnen de volgende beschrijvende voorspellingen gedistilleerd worden, respectievelijk met betrekking tot preferentievorming (LIG-p en MLG-p) en vertegenwoordiging (LIG-v en MLG-v):

- (1) LIG-p: LIG veronderstelt dat het nationale/federale niveau de binnenlandse preferentievorming domineert en zijn autonomie inzake preferentievorming kan behouden ten aanzien van het regionale niveau.
- (2) LIG-v: LIG veronderstelt dat het subnationale niveau exclusief gebruik maakt van het intra-statelijke kanaal om zijn belangen te verdedigen en niet zelf op het Europese niveau actief is.
- (3) MLG-p: MLG veronderstelt dat het nationale/federale niveau en het regionale niveau allebei betrokken zijn bij de binnenlandse preferentievorming zonder dat het centrale niveau volledige controle uitoefent op het standpunt dat op het Europese niveau zal verdedigd worden.
- (4) MLG-v: MLG veronderstelt dat het regionale niveau, naast het intrastatelijke kanaal, ook gebruik maakt van directe kanalen naar het Europese niveau en daarbij het centrale niveau omzeilt.

14. Bron: FAIRBRASS, J. & A. JORDAN, o.c., p. 501.

III. De constitutionele en institutionele positie van de Belgische regio's met betrekking tot de Europese besluitvorming

Alvorens de beschrijvende aspiraties van beide modellen te toetsen werpt deze sectie de schijnwerpers op de algemene institutionele Belgische context inzake de deelname van de deelstaten aan de Europese besluitvorming. Een goed begrip van de institutionele omgeving zal belangrijk blijken te zijn bij de beoordeling van de twee concurrerende modellen. De manier waarop België zich intern organiseert om een rol te kunnen spelen in de Europese besluitvorming is getekend door vijf opeenvolgende staatshervormingen (1970, 1980, 1988, 1993 and 2001) die België de afgelopen 35 jaar hebben omgevormd van een gecentraliseerde staat tot een volwaardige federale staat. Deze hervormingen hebben de context geschapen waarin de huidige Europese coördinatie en implementatiemechanismen uitgedacht en geïnstalleerd werden. Voor dit artikel zijn meer in het bijzonder vier kernaspecten van het Belgische federalisme erg relevant: de verticale en horizontale bevoegdheidsverdelingen, de bevoegdheden van de deelstaten op het vlak van buitenlands beleid en de nevenschikking van normen.

Ten eerste wordt het Belgische federalisme gekenmerkt door bevoegdheden die niet op een homogene wijze gespreid zijn over de verschillende bestuursniveaus. In de meeste beleidsdomeinen liggen de bevoegdheden gespreid over het federale en het regionale niveau. Daarbij is het belangrijk te vermelden dat elk niveau binnen de door de Grondwet toebedeelde bevoegdheden wel verantwoordelijk is voor de volledige beleidscyclus. Dit is in het bijzonder relevant voor de milieusector die een verschuiving van bevoegdheden in de richting van het regionale niveau heeft meegemaakt door de staatshervormingen van 1980, 1988 en 1993. Anno 2004 zijn de Gewesten bevoegd voor het overgrote deel van het milieubeleid. Het federale niveau is nog enkel bevoegd voor productstandaarden, bescherming tegen radioactieve straling (met inbegrip van radioactief afval), de doorvoer van afval en de bescherming van het mariene milieu. Dezelfde logica maakt de deelstaten ook onderhevig aan Europese verdragswijzigingen voor zover deze impact hebben op (exclusieve) deelstatelijke bevoegdheden.

Ten tweede wordt het Belgische politieke systeem ook gekenmerkt door een horizontale bevoegdheidsverdeling. Vele federale overheidsdiensten en regionale departementen zijn bevoegd voor meer dan één beleidssector. Deze *overlap* is het resultaat van een historische evolutie die gekenmerkt wordt door de voortdurende creatie en afschaffing van administratieve diensten zodat er bijna geen één op één relatie meer bestaat tussen een minister en een departement.¹⁵ De verticale en horizontale heterogeniteit hebben samen tot gevolg dat vele Europese dossiers relevant zijn voor verschillende departementen op verschillende niveaus tegelijk.

15. DIERICKX, G., P. BURSENS, & S. HELSEN, *Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees Beleid in België*. Gent: Academia Press, 2003.

Een derde belangrijk kenmerk werd ingevoerd door de staatshervorming van 1993. Die bepaalde namelijk dat Gemeenschappen en Gewesten een buitenlands beleid kunnen voeren in de beleidsdomeinen die hen door de Grondwet zijn toegewezen. In zijn uitvoering houdt dit zogenaamde *in foro interno, in foro externo* principe ook in dat het regionale niveau formeel moet betrokken worden bij Europese dossiers die gevolgen hebben voor regionale bevoegdheden. Dit geldt niet enkel voor het milieubeleid, dat voor het grootste deel een regionale bevoegdheid is, maar ook voor de verdragswijzigingen omdat die aan zowat alle bevoegdheden raken. In dit verband moet ook melding gemaakt worden van artikel 203 (ex-146) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie dat het, mede op aandringen van België, mogelijk maakt dat een deelstaat de vertegenwoordiging van zijn lidstaat opneemt in de Raad van Ministers. Binnen België werd vervolgens een Samenwerkingsakkoord afgesloten tussen het federale niveau en de Gemeenschappen en de Gewesten waarin de participatie van het deelstatelijke niveau formeel, maar slechts gedeeltelijk, geregeld wordt.¹⁶

Een van de oorzaken voor de toekenning van een formele rol voor de deelstaten in de Europese besluitvorming ligt in de Belgische Grondwet die bepaalt dat er geen hiërarchie van normen is. Federale wetten en regionale decreten staan op voet van gelijkheid: ze kunnen elkaar niet opheffen. Deze nevenschikking betekent ook dat elk bestuursniveau de volledige beleidscyclus van een grondwettelijk toegewezen bevoegdheid moet beheren. Een en ander wordt formeel geregeld door de genoemde Samenwerkingsakkoorden. Hoe dat in de praktijk uitdraait maakt het voorwerp uit van de volgende sectie.

IV. Belgische EU-standpuntbepaling en -belangenverdediging in de praktijk

A. Het Europees milieubeleid¹⁷

De besluitvorming in het Europese milieubeleid is een typevoorbeeld van de *méthode communautaire*. Het beslissingsproces vindt in essentie plaats binnen de zogenaamde institutionele driehoek van Europese Commissie (Commissie), Eu-

16. Het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van België in de Raad van Ministers van de Europese Unie (*Belgisch Staatsblad*, 17 november 1994), geamendeerd door het Samenwerkingsakkoord 13 februari 2003 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 (*Belgisch Staatsblad*, 25 februari 2003).
17. De data met betrekking tot de Belgische aanpak van het Europees milieubeleid zijn afkomstig van het onderzoeksproject 'Meerlagig Milieubeleid' dat uitgevoerd wordt in het kader van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen van de Vlaamse Gemeenschap. Dank gaat uit naar Kristof Geeraerts die de interviews afnam en de data analyseerde.

Peter Bursens

ropees Parlement (EP) en Raad van Ministers (Raad), en door middel van de medebeslissingsprocedure.¹⁸ Erg vereenvoudigd komt de standaardprocedure hier op neer. De Europese Commissie neemt het initiatief voor een nieuw Europees wetsvoorstel, waarna de Raad en het EP zich erover uitspreken. Vaak zijn beide organen het met elkaar oneens en spreken zij zich pas na een lange onderhandelingsprocedure definitief over het voorstel uit. Pas indien beide instellingen op het einde van de rit hun goedkeuring hechten aan het voorstel, is er een nieuwe Europese wet. De drie genoemde instellingen zijn alle doelwitten voor de lidstaten om hun belangen bij te verdedigen. Dit ligt het meeste voor de hand bij de Raad omdat daarin de lidstaten formeel vertegenwoordigd zijn en omdat het één van de twee wetgevende organen is. De Raad is daarom ook het belangrijkste voorwerp van deze paragraaf. Maar ook de Commissie en het EP verdienen de aandacht van lidstaten die hun preferenties op het Europese niveau willen waar maken. Ik bekijk daarom eerst of ten aanzien van die twee instellingen de federale autonomie overeind blijft.

Aan het officiële voorstel van de Commissie gaat een intensief proces van formele en informele consultaties vooraf. Voor dit artikel zijn vooral de zogenaamde expertcomités relevant. Dit zijn officiële comités waarin experts van de lidstaten zetelen. De Commissie raadpleegt hen om inhoudelijke input te verwerven en om al een eerste idee te krijgen van de nationale standpunten. Omdat de Gewesten wegens hun bevoegdheden meer technische expertise in huis hebben dan het federale niveau, worden de Europese expertcomités van Belgische zijde vaak bevolkt door milieuambtenaren uit de Gewesten. Slechts zelden vindt er een coördinatievergadering plaats om de Belgische experts een mandaat mee te geven. De expertcomités worden ook niet vermeld in het Samenwerkingsakkoord van 1994 (cf. infra) dat de Belgische coördinatie regelt. De Belgische experts worden wel vaak door de Permanente Vertegenwoordiging gevraagd om aan Europese vergaderingen deel te nemen. Maar soms nodigt de Commissie ook rechtstreeks uit, zonder dat de federale diensten betrokken worden. Naast de formele consultaties vinden er regelmatig informele contacten plaats tussen federale en gewestelijke milieuambtenaren enerzijds en Europese milieudiensten anderzijds. Deze contacten gaan meestal uit van de ambtenaren die binnen België een bepaald Europees dossier beheren en coördineren – de zogenaamde piloten (cf. infra). Het informele overleg met de Commissie komt daarom vaak, maar niet altijd, neer op het communiceren en verdedigen van het globale Belgische standpunt. De rechtstreekse en maar zelden gecoördineerde betrokkenheid van Gewestelijke ambtenaren bij de vroegste fase van de Europese besluitvorming sluit erg nauw aan bij de ver-

18. Dit is een sterk vereenvoudigde weergave. De dagelijkse praktijk is veel complexer: er zijn nog meer organen betrokken (zoals het Comité van de Regio's (CvdR) en het Economisch en Sociaal Comité (ECOSOC) en niet alle milieudossiers volgen de medebeslissingsprocedure (zoals milieufiscaliteit). Voor een gedetailleerd overzicht van het Europees milieubeleid zie JORDAN, A. *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes*. London: Earthscan, 2002; McCORMICK, J., *Environmental Policy in the European Union*. London: Palgrave, 2001.

wachtingen van het MLG-perspectief. Het Belgische regionale niveau is in deze fase in staat om over het federale niveau heen de Europese arena te betreden. De LIG-v hypothese met betrekking tot het federale *interfacemonopolie* moet in dit geval verworpen worden. Enige nuancering is echter op zijn plaats. Noch het regionale niveau noch het federale niveau hecht erg veel belang aan deze fase in de Europese besluitvorming. Bijna alle aandacht gaat uit naar de onderhandelingen in de Raad van Ministers. Dit is erg onterecht maar het relativeert wel sterk het gewicht van het regionale omzeilingsgedrag.

Een gelijkaardig beeld is er bij het EP. Als co-wetgever weegt het EP even zwaar door als de Raad. Het essentiële verschil is dat de Raad bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten terwijl het Parlement bevolkt wordt door rechtsreeks verkozen parlementsleden die aan elke (formele) controle van de nationale (en regionale) regeringen ontsnappen. Van formele belangenverdediging bij het EP is er dan ook geen sprake, noch vanuit het nationale niveau noch vanuit het regionale niveau. Administraties beseffen echter dat het Parlement een belangrijke speler is en trachten op een delicate en erg informele manier de Belgische europarlementsleden te beïnvloeden. Dit gebeurt zowel door federale als regionale ambtenaren en ook hier gaat het initiatief vaak uit van de piloten. Betekenen deze – zeldzame – praktijken een barst in de federale autonomie? Strikt genomen gaat het ook hier om omzeilingsgedrag van regionale autoriteiten en beantwoordt het dus aan de MLG verwachtingen. Maar nog meer dan bij de Commissie moet hier het belang van deze tussenkomsten in perspectief geplaatst worden. Er is erg weinig aandacht vanuit eender welk Belgisch niveau voor deze fase van de besluitvorming en de rol van de piloten relativeert opnieuw het extrastatelijke karakter. De echte test voor de federale autonomie en voor de beschrijvende kracht van de twee modellen moet plaatsvinden door middel van een analyse van de Belgische coördinatie voor en vertegenwoordiging in de Raad. Ik maak daarbij een verder onderscheid tussen het politieke en het ambtelijke niveau.

De formele coördinatie van het standpunt dat België inneemt op ministerieel niveau in de Raad Milieu vindt plaats binnen het Directoraat-Generaal E (DGE of P11 in pre-copernicaanse tijden) van de Federale Overheidsdienst (FOD of vooreheen Ministerie) van Buitenlandse Zaken (BUZA). De locus van de coördinatie is federaal en (een vertegenwoordiger van) de federale milieuminister is steeds aanwezig, net als vertegenwoordigers van de Permanente Vertegenwoordiging (PV). Ook in dossiers die binnen de categorie van de gedeelde bevoegdheden vallen en zelfs in dossiers die behoren tot de exclusieve regionale bevoegdheden speelt het federale niveau een rol. Daarnaast worden wel alle regionale milieuministers steeds uitgenodigd. Alle volgens het Samenwerkingsakkoord geselecteerde deelnemers genieten bovendien van een vetorecht, al belet een *gentlemen's agreement* dat dit gebruikt wordt wanneer een actor in een concreet dossier geen bevoegdheden heeft. De coördinatie van het Belgische standpunt voor de Raad Milieu kan nog het best omschreven worden als een intergouvernementeel onderhandelingsproces tussen de regeringen van de verschillende Belgische beleidsniveaus. De praktijk tijdens de paars-groene regering (1999-2003) heeft bovendien uitgewezen

Peter Bursens

dat in het geval de milieuministers van verschillende niveaus van dezelfde politieke kleur zijn, de regionale minister zich bescheiden opstelt.¹⁹ Wat betekent dit voor de beschrijvingskracht van de twee modellen? De LIG-p hypothese faalt omdat het binnenlandse intergouvernementele proces zeer duidelijk wijst op een gelijke positie van de verschillende binnenlandse bestuursniveaus. Het federale en het regionale niveau zijn samen verantwoordelijk voor het aggregeren van de binnenlandse milieubelangen in één (interfederaal) Belgisch standpunt, zoals verondersteld door de MLG benadering. De extreme veronderstelling van MLG over een omzeilingsgedrag wordt echter ook niet bewaarheid. In termen van lidstatelijke autonomie betekent het wel dat alvast met betrekking tot de standpuntbepaling van het milieubeleid op ministerieel niveau de Belgische federale regering geen volledige autonomie meer heeft.

België moet niet alleen een standpunt innemen op het ministeriële niveau binnen de Raad maar ook op de vergaderingen van de ambtelijke werkgroepen en van het diplomatieke Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER). Voor deze gremia vindt de formele standpuntbepaling niet plaats binnen het DGE van de FOD BUZA, maar binnen het Coördinatie Comité voor Internationaal Milieubeleid (CCIM), wiens plenaire voorzitterschap in handen is het federale niveau. De federale autonomie wordt wel uitgehold omdat de regionale milieuautoriteiten deel uitmaken van het bureau (dat de agenda bepaalt) en bovendien ook vaak de thematische werkgroepen voorzitten. De deelstatelijke input in het Belgische standpunt is bovendien in de praktijk nog veel groter omdat de deelstaten het informele 'piloot' coördinatiesysteem domineren. Een piloot is een ambtenaar die binnen het CCIM aangeduid wordt om één bepaald Europees dossier gedurende het hele traject op te volgen. Zo'n piloot wordt gekozen wegens zijn expertise. Aangezien het meeste milieu expertise op het niveau van de Gewesten zit, leveren de Gewesten ook de meeste piloten. Kortom, nog meer dan op het ministeriële niveau deelt de Belgische federale regering op administratief vlak de controle over de preferentievorming met het regionale niveau. Dit is een erg relevant gegeven omdat het in de Europese besluitvorming van doorslaggevend belang is om vroeg, dit wil zeggen in het stadium van de werkgroepen, het nationale belang te bepalen en te verdedigen. De autonomie van het federale niveau is met andere woorden op het niveau van de werkgroepen volledig opgegaan in een interfederale preferentievorming. Dit betekent ook dat de bevindingen over het ministeriële niveau nog versterkt worden. De LIG-p hypothese is niet in staat om de Belgische praktijk met betrekking tot standpuntbepaling in het Europese milieubeleid adequaat te voorspellen. Het is integendeel het MLG perspectief dat als afgetekende winnaar uit de bus komt, omdat het impliciet toelaat dat het federale niveau en het regionale niveau allebei betrokken zijn in een gezamenlijke (*joint*) binnenlandse preferentievorming.

19. GEERAERTS, K, Vlaams milieubeleid steekt de grenzen over. De Vlaamse betrokkenheid bij de totstandkoming van EU-milieubeleid, *pswpapers*, 2003/7.

Om een oordeel te vellen over de positie van het federale niveau in de Europese milieubesluitvorming of om een uitspraak te doen over de kracht van de twee theoretische modellen met betrekking tot het Europese milieubeleid, volstaat het niet om alleen naar de interne standpuntbepaling te kijken. Een dergelijke oefening moet aangevuld worden met een analyse van de wijze waarop de preferenties in de Raad verdedigd worden. Ik maak hierbij opnieuw een onderscheid tussen het politieke en het ambtelijke niveau. Vooraf herinner ik aan de Europese bepaling dat een lidstaat mag vertegenwoordigd worden door een vertegenwoordiger van een regionale regering zolang die vertegenwoordiger maar de volledige lidstaat bindt en dus niet enkel het eigen regionale standpunt verkondigt (cf. supra).

Opnieuw is het Samenwerkingsakkoord van 1994 bepalend voor de manier waarop de Belgische vertegenwoordiging op het ministeriële niveau georganiseerd wordt. Via een systeem van categorieën wordt bepaald welk bestuursniveau een lid van de regering naar de Europese onderhandelingen zal afvaardigen.²⁰ Tot 30 juni 2003 behoorde het milieubeleid tot categorie II, wat betekende dat het federale niveau de Europese delegatie leidde en dat de Gewesten, bij toerbeurt, het federale niveau vergezelden als assessoren. Op 1 juli 2003 is het milieubeleid naar categorie III verschoven zodat de Belgische delegaties in de Milieuraad nu geleid worden door een regionale milieuminister die wordt bijgestaan door de federale milieuminister. Gezien de intra-Belgische bevoegdheidsverdeling op het vlak van milieu is de huidige situatie een betere afspiegeling van de realiteit. Maar het betekent wel dat de regionale ministers een grotere Europese rol zijn gaan spelen: ze hebben als delegatieleider formeel spreekrecht in de Europese politieke arena gekregen. Deze formele toegang tot de Europese besluitvorming houdt echter geen omzeiling in van het lidstatelijke niveau van de federale regering. Het regionale niveau loopt hiermee niet rond de federale wachters heen, maar het is deel gaan uitmaken van de federale wacht, die op die manier eigenlijk een interfederaal korps is geworden. Bevestigt dit nu de intergouvernementele of de meerlagige verwachtingen? Oppervlakkig bekeken zou je kunnen zeggen dat het Belgische vertegenwoordigingsstelsel de LIG-v hypothese bevestigt omdat het niveau van de lidstaat de enige *interface* blijft tussen het subnationale en het Europese ni-

20. Deze categorieën worden samengesteld op basis van de bevoegdheden van de Europese Raadsformaties en van de intra-Belgische bevoegdheidsverdeling. Samengevat komt het hier op neer: een niveau dat exclusief bevoegd is bevolkt alleen de delegatie, een niveau dat hoofdzakelijk bevoegd is leidt de delegatie en een niveau dat in mindere mate bevoegd is mag een assessor meesturen. Wanneer het regionale niveau meespeelt, bepaalt een rotatiesysteem welk Gewest of welke Gemeenschap in de delegatie zit. Uiteraard zijn er ook uitzonderingen op deze regels. Voor een meer gedetailleerde bespreking, zie VOS, H., Vlaanderen in het Europees besluitvormingsproces (case-study milieubeleid), *Res Publica*, vol. 43, 2001, p. 127-146; BEYERS, J., P. BURSENS, & B. KERREMANS, Belgium, the Netherlands and Luxembourg: Diversity among the Benelux Countries, in Zeff, E.E. & E.B. Pirro, (eds.) *The EU and the Member States: Co-operation, Co-ordination and Compromise*. Boulder: Lynne Rienner, 2001, pp. 59-88; KERREMANS, B., Belgium, in Kassim, H., B.G. Peters & V. Wright, (eds.) *The National Co-ordination of EU Policy: the Domestic Level*. Oxford: Oxford UP, 2000, pp. 182-200.

Peter Bursens

veau: de Gewesten gebruiken enkel het intrastatelijke kanaal naar de Raad. Een meer gedetailleerde blik op de Belgische praktijk verraaft echter dat de intrastatelijke route manifeste aspecten van directe vertegenwoordiging in zich draagt. De formele aanwezigheid van regionale ministers op het Europese niveau is immers een praktijk die eerder door het MLG perspectief verwacht wordt. De slot-som hier moet evenwel zijn dat er geen exclusieve regionale belangenverdediging plaatsvindt in de Milieuraad. LIG wint daarom het pleit, maar niet zonder hulp van MLG: op ministerieel niveau wordt de federale autonomie gekenmerkt door een zekere mate van interfederale interdependentie.

In termen van delegatiesamenstelling is het administratieve niveau het ministeriële niveau echter niet gevolgd. In de werkgroepen van de Raad is het ook na 1 juli 2003 nog steeds een lid van de PV, vaak een attaché van de FOD Milieu, die de Belgische preferenties verdedigt. Deze onderhandelaar wordt bijgestaan door de piloten (cf. supra) die wisselen per dossier in plaats van per Gewest. Omdat de piloten vaak uit de Gewestelijke administraties afkomstig zijn, hebben de Gewesten dus ook vaak formele toegang tot de Raadswerkgroepen. Voor hen geldt echter wel hetzelfde principe als voor de ministeriële vertegenwoordigers: niet de deelstatelijke preferenties mogen verdedigd worden, maar enkel het globale standpunt van de gehele Belgische federatie. Bovendien hebben de ambtenaren in vergelijking met de politici een kleinere formele rol omdat ze enkel assessor zijn en geen delegatieleider. Kortom, met betrekking tot de theoretische discussie tussen LIG en MLG komen we op het ambtelijke niveau tot een gelijkaardige conclusie, zij het iets meer in het voordeel van de intergouvernementele visie: de Gewesten hebben in de praktijk formele toegang tot het Europese niveau, maar het blijft de lidstaat België die het globale (interfederale) Belgische standpunt verdedigt in de diverse geledingen van de Raad van Ministers.

B. De Europese Conventie²¹

Om de aspiraties van LIG en MLG volwaardig te toetsen wordt in dit artikel niet alleen een domein onderzocht waarin de dagelijkse communautaire spelregels centraal staan, maar ook een case waarin die spelregels gemaakt worden. De Europese Conventie werd in het leven geroepen op de Europese Raad van Laken in december 2001. Volgens het Belgische EU-voorzitterschap moest de introductie van een Conventie, als voorbereiding op een Intergouvernementele Conferentie (IGC), de valkuilen ontwijken waarin de voorgaande verdragswijzigingen (de

21. De data over de Belgische aanpak van de Conventie komen uit interviews met Anne Van Lancker (lid van de Conventie voor het EP), Gerrit Spriet (assistent van Karel De Gucht, lid van de Conventie voor het Belgische Parlement), Pierre Ruyffelare (kabinetsmedewerker van Patrick De Wael, lid van de Conventie voor het CvdR), Jean-Luc Dehaene (vice-president van de Conventie), Peter Moors (adviseur van de premier) en Hadewich De Keulenaer (Administratie Buitenlands Beleid van de Vlaamse Gemeenschap).

Verdragen van Amsterdam en Nice) waren gevallen. Door een nieuwe IGC te laten voorbereiden via een breed samengestelde 'constituante' met nieuwe regels en met een open agenda, hoopte men een meer ambitieus resultaat te bereiken. De aan de IGC en het uiteindelijke Grondwettelijke Verdrag voorafgaande Conventie verschilde inderdaad op een paar essentiële punten van de traditionele aanpak. Zo kregen de vertegenwoordigers van de regeringen het gezelschap van Europese parlementsleden, nationale parlementsleden en vertegenwoordigers van de Europese Commissie (naast een reeks waarnemers van andere instellingen en sociale partners). De elkaar doorkruisende breuklijnen in deze heterogene groep zouden samen met de volledig open agenda en een sfeer van deliberatie in plaats van onderhandelingen moeten leiden tot een consensueel gedragen voorstel van Grondwettelijk Verdrag. Met maar liefst acht leden bokste België in de Conventie behoorlijk boven zijn gewicht: naast een regeringsvertegenwoordiger en twee parlementaire vertegenwoordigers leverde België één van de twee vice-presidenten. Verder maakte een Belgische deel uit van de delegatie van het Europees Parlement (EP) en waren er waarnemers van Belgische nationaliteit uit het Comité van de Regio's (CvdR) en van de werkgevers. Elders werd al uitvoerig ingegaan op de vraag in hoeverre de nieuwe spelregels van de Conventie de preferentievorming van de lidstaten hebben beïnvloed.²² In dit artikel focus ik op de rol van de Belgische subnationale overheden. Zijn zij er in geslaagd om tijdens deze hoogmis van de Europese integratie de autonomie van de federale regering te doorbreken? En wat betekent dit voor de beschrijvende aspiraties van de twee concurrerende modellen? In de volgende paragrafen zoom ik in op het Belgische coördinatieproces tijdens de Conventie en op de rol van de Gewesten en de Gemeenschappen tijdens dit proces.

Met betrekking tot het Europese milieubeleid was het al duidelijk geworden: de locus van de Belgische EU-coördinatie is de FOD BUZA. Dat is niet alleen het geval voor de technische beleidsdomeinen uit de communautaire pijler, maar ook voor de *high politics* van de verdragswijzigingen. Na een kort intermezzo tijdens het Belgische EU voorzitterschap in 2001 – toen de kanselarij de EU-coördinatie gedeeltelijk naar zich toe had getrokken²³ – stond de FOD BUZA vanaf 2002 – en dus ook tijdens de Conventie – weer stevig aan het roer. Anders dan in het milieubeleid, bepaalt het Samenwerkingsakkoord van 1994 niet expliciet hoe verdragswijzigingen moeten worden aangepakt. Voor de Conventie viel men bovendien niet terug op de bestaande gewoonten tijdens verdragswijzigingen,²⁴ maar werden relatief jonge en zelfs ad hoc structuren gebruikt. Een eerste *task force* was

22. BURSENS, P., Enduring Federal Consensus. An Institutionalist Account of Belgian Preferences regarding the Future of Europe, *Comparative European Politics*, vol. 2, 2004, pp. 320-338.
23. BURSENS, P., How Multilevel are IGCs? The Belgian Federation and the 2000 IGC, *Regional and Federal Studies*, vol. 12, 2002, pp. 181-204.
24. KERREMANS, B., o.c.; BURSENS, P., 2002, o.c.; BEYERS J. & B. KERREMANS, Diverging Images of Consensus: Belgium and its Views on European Integration (pp. 126-165), in Goldman, K. & K. Gilland (eds.), *Nationality versus Europeanisation. The National View of the Nation in Four EU Countries*. Stockholm: Department of Political Science, 2001.

de zogenaamde 'politieke groep' die al actief was onder het Belgische EU voorzitterschap van 2001, maar die tijdens de Conventie onder het voorzitterschap van de FOD BUZA opereerde. Hierin zetelden alle Belgische Conventieleden, met inbegrip van de vice-voorzitter en een aantal academici. Daarnaast bestond er een voorbereidende 'technische groep' die bestond uit de medewerkers van de *Conventioneers*. Ten slotte was er de zogenaamde 'non-groep' die achter de schermen de zaken opvolgde.²⁵ Al deze groepen hadden met elkaar gemeen dat ze nauwlettend door de FOD BUZA werden gecoördineerd, zelfs tot op het niveau van de voorstellen en de amendementen die in de Conventie ingediend werden. Om dit te bereiken zat de FOD BUZA alle vergaderingen voor en installeerde ze in haar eigen schoot een informeel superviserend comité. Deze strak geleide coördinatie slaagde er in de Belgische input in grote mate te regisseren, zelfs met inbegrip van tactische afspraken. De coördinerende inspanningen van Buitenlandse Zaken werden bovendien sterk gesteund door de premier. Hoewel hij de dagelijkse coördinatie uit de kanselarij had laten vetrekken, bleef de federale premier toch sterk betrokken bij de Belgische standpuntbepaling, onder meer door vertegenwoordigers in alle groepen, het BUZA comité inclusief. Op basis van deze foto van de Belgische coördinatie kan besloten worden dat het federale niveau alles in het werk stelde om de Belgische preferentievorming te controleren en dat het daarin ook erg succesvol was. Het federale niveau bepaalde duidelijk wie er mee rond de coördinatieafel zat. Het stond de Belgische Conventieleden weliswaar vrij om daarnaast ook individuele voorstellen in te dienen of amendementen te verdedigen, zonder daarbij de federale coördinatie in te lichten. Over het algemeen werd echter van het rechtstreekse kanaal niet al te veel gebruik gemaakt.²⁶ De federale autonomie leek gevrijwaard en daarmee het gelijk van LIG bevestigd.

Laat me de lens even inzoomen op het gedrag van de regio's om deze eerste indrukken te verifiëren. Vooreerst is het belangrijk te herhalen dat nergens de Belgische aanpak van de Conventie formeel geregeld werd. Het Samenwerkingsakkoord van 1994 vermeldt uiteraard niets over de intern-Belgische coördinatie in het geval van een Conventie. Het gevolg was de ad hoc aanpak zoals boven beschreven. Door deze werkwijze konden de Gewesten en de Gemeenschappen geen beroep doen op de bepalingen uit het Samenwerkingsakkoord die hen een formele toegang tot de Belgische coördinatie verzekeren. De ad hoc aanpak gaf integendeel de FOD BUZA de mogelijkheid om de regio's formeel buiten de Belgische preferentiebepaling te houden. Ook de spelregels van de Europese Conventie brachten geen soelaas: er was geen directe vertegenwoordiging voorzien van de subnationale autoriteiten. Slechts twee achterdeurtjes stonden open. Een eerste was de delegatie van het Comité van de Regio's. De Belgische regio's slaagden erin om twee van de zes vacatures voor vertegenwoordigers in te vullen. Dit

25. CROMBEZ, C. & J. LEBBE, *Policy Processes and Positions for Convention and IGC: Belgium, Luxembourg and the Commission*, ECPR Joint Sessions, Uppsala, 2004.
26. BURSENS, P., *Enduring Federal Consensus. An Institutionalist Account of Belgian Preferences regarding the Future of Europe*, *Comparative European Politics*, vol. 2, 2004, pp. 320-338.

lijkt een indrukwekkende stap in de richting van het omzeilen van de federale regering. Naast deelname aan de binnenlandse coördinatie opende dit immers de mogelijkheid om door middel van diverse transnationale netwerken, waarvan de delegatie van het CvdR de belangrijkste was, de regionale belangen te vertegenwoordigen. Van een echte omzeiling was in de praktijk echter nauwelijks sprake. De delegatieleden van het CvdR genoten enkel een waarnemersstatus. Bovendien vertegenwoordigden zij niet de belangen van hun Gewest, maar die van hun politieke groep in het CvdR. Ten slotte blijkt uit de aanwezigheidslijsten dat de twee Belgische CvdR-delegatieleden niet tot de meest actieve *Conventionnels* konden gerekend worden.

De tweede achterdeur kon potentieel geopend worden door het federale parlement. Aangezien elke lidstaat twee parlementsleden mocht afvaardigen was het voor België mogelijk geweest om naast een kamerlid ook een Gemeenschapssenator of zelfs een regionaal parlements lid naar de Conventie te sturen. Die mogelijkheid werd echter niet gegrepen.²⁷ België vaardigde met Karel De Gucht wel een regionaal parlements lid af, maar die mandatering gebeurde door het Federale Parlement in het kader van de politieke evenwichten aldaar. Het Vlaamse Parlement, laat staan de andere regionale parlementen, was met andere woorden niet vertegenwoordigd in de Conventie. Met betrekking tot de formele toegang tot de vertegenwoordiging ten aanzien van de Europese Conventie wordt daarom de LIG-v hypothese bevestigd: de federale regering is er sterk in geslaagd om de deuren gesloten te houden voor de deelstaten, terwijl de deelstaten zelf nauwelijks ernstige mogelijkheden hadden om het federale niveau te omzeilen en zelf aan de Conventiewerkzaamheden deel te nemen. De weinige mogelijkheden die de regio's wel werden geboden, werden bovendien nauwelijks benut. Met andere woorden, de combinatie van een eerder onverschillige instelling van de regio's met de beperkende Europese en Belgische besluitvormingsregels resulteerde in een dominante positie van het federale niveau.

Maar vertegenwoordiging is niet alles. De regio's liepen dan wel de formele deelname zo goed al helemaal mis, ze hadden wel een input in de voorbereidende comités op het federale niveau omdat die openstonden voor alle Belgische Conventieleden, inclusief de waarnemers van het CvdR. Op die manier kreeg zelfs de Vlaamse minister-president directe toegang tot de Belgische preferentievorming. Dit stelde allemaal opnieuw niet zoveel voor omdat de regionale vertegenwoordigers, zoals gezegd, een ondermaatse belangstelling koesterden voor de Conventie. En zelfs al zouden zij erg actief geweest zijn, dan nog zou dit de federale autonomie niet echt uitgehold hebben. De federale deelnemers aan de Belgische coördinatie stonden immers veel sterker in aantal en qua expertise. De LIG-p hypothese wordt er niet mee onderuit gehaald omdat de betrokkenheid van het re-

27. Het Duitse Parlement nam deze mogelijkheid bijvoorbeeld wel met open handen aan en duidde naast een lid van de *Bundestag* ook een lid van *Bundesrat* aan. Op die manier waren de *Länder* rechtstreeks in de Conventie vertegenwoordigd.

Peter Bursens

gionale niveau beperkt bleef tot de intrastatelijke route. De omzeilingspiste van de MLG benadering wordt echter evenmin bewaarheid. Om de beeldspraak aan te houden: de regio's zijn er niet in geslaagd de poortwachters te omzeilen, hooguit om ze te vervoegen. *If you can't beat them, join them*, als het ware.²⁸

V. Conclusie: op weg naar interfederaliteit en theoretische synergie?

Wat vertellen de twee casussen ons over de reële mate van federale autonomie en over het theoretische debat tussen *liberal intergovernmentalism* en *multilevel governance*? Wat de praktijk van de Belgische standpuntbepaling en vertegenwoordiging betreft, blijkt er een duidelijk onderscheid te blijven tussen technische besluitvorming in het milieudomein en *high politics*. De mate waarin het federale niveau er in slaagt om de formulering van de standpunten en de aanwijzing van de onderhandelaars te domineren is één van de manifeste verschilpunten. Terwijl de autonomie van de federale regering sterk aangetast is in het milieudomein, blijft ze vrijwel geheel intact in het geval van onderhandelingen over Europese verdragswijzigingen. In de milieusector slagen regionale actoren, zowel van het politieke als van het ambtelijke niveau, er duidelijk in om een sterke stempel te drukken op de posities die België inneemt op het Europese niveau. Hierbij werd een verder onderscheid duidelijk al naargelang het doelwit van de belangenverdediging. Ten aanzien van de verschillende geledingen van de Raad wordt de coördinatie gekenmerkt door een gezamenlijk streven naar één coherent Belgisch standpunt. Hier deelt de federale regering haar autonomie met de regionale regeringen. Ten aanzien van de Commissie en – in mindere mate – ten aanzien van het EP verliest het federale niveau veel meer macht: er is soms zelfs sprake van exclusief regionale preferenties zonder de inmenging van het federale niveau. Hetzelfde beeld duikt op met betrekking tot de standpuntverdediging op het Europese niveau. De Belgische delegaties in de Raad worden geleid door een regionale vertegenwoordiger, maar bestaan wel steeds uit afgevaardigden van zowel het federale als het regionale niveau. Anders is het ten aanzien van Commissie en – opnieuw in mindere mate – EP: ook hier is soms sprake van expliciet omzeilingsgedrag van de Gewesten: eigen preferenties worden zonder het federale niveau te doorlopen rechtstreeks verdedigd bij Europese ambtenaren en Europarlementsleden.

28. De LIG veronderstellingen mogen dan al niet echt gefalsifieerd worden door de subnationale praktijk, de volledigheid gebiedt te vermelden dat de autonomie van de federale regering wel onder vuur kwam te liggen door de rol van de vice-president van de Conventie. Onderzoek heeft uitgewezen dat deze speler een erg grote invloed had op centrale aspecten van de Belgische positie. Omdat hij behoorde tot de federale oppositie wordt hiermee de LIG hypothese niet volledig bevestigd. Voor een meer gedetailleerd overzicht van de Belgische deelname aan de Conventie, zie BURSENS, P., 2004, o.c.

Dit alles staat in groot contrast met de praktijken tijdens de Europese Conventie. Ondanks de mogelijkheden die door de Conventieregels geschapen waren, vond de verdediging van de Belgische standpunten zo goed als alleen plaats via de vertegenwoordiging van de Belgische regering. De interne coördinatie zat bovendien stevig in handen van de FOD BUZA. De regionale autoriteiten kwamen er nauwelijks aan te pas en er waren ook maar erg weinig pogingen om eigen regionale preferenties via andere wegen in de Conventie binnen te brengen. De positie van de federale regering was met andere woorden erg sterk. Slotsom is dat, met uitzondering van het omzeilingsgedrag ten aanzien van Commissie en EP in het milieudomein, het lidstatelijke niveau nog lang niet verdwenen is. Dit betekent dat zelfs in het milieudomein de federale overheid niet zozeer haar autonomie verliest, maar eerder vergemeenschappelijkt of deelt met het regionale niveau. Je zou kunnen zeggen dat er een soort van interfederaliteit²⁹ is ontstaan, waarbij noch het federale niveau, noch het regionale niveau alleen, maar beide samen het Europabeleid in handen hebben.

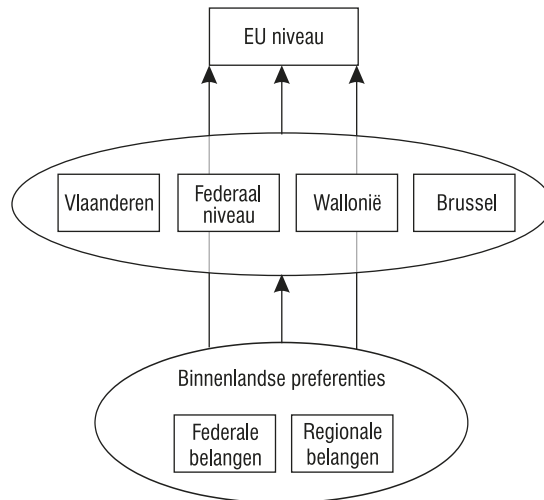
In dit artikel werd de praktijk van het Belgische Europabeleid geanalyseerd tegen de achtergrond van de strijd tussen de beschrijvende aspiraties van twee concurrerende theorieën. Hoe werd het pleit op dit vlak beslecht? Parallel met de empirische bevindingen maak ik hier het onderscheid tussen het milieudomein en de Europese Conventie. De verwachting was dat MLG een thuiswedstrijd zou spelen in het milieudomein en dat de Belgische praktijk zou neerkomen op, ten eerste, een gedeelde betrokkenheid van het federale en het regionale niveau bij de binnenlandse preferentievorming zonder dat het centrale niveau daarbij volledige controle kan uitoefenen en op, ten tweede, het regionale aanwenden van zowel intrastatelijke kanalen als directe, omzeilende kanalen naar het Europese niveau. Uit de empirische bevindingen blijkt dat MLG inderdaad meer dan LIG in staat is om de Belgische praktijk te beschrijven. Regionale autoriteiten nemen op gelijke voet deel aan de interne preferentievorming en spelen vaak de hoofdrol in de Belgische EU-delegaties. Het MLG perspectief past in zoverre dat er sprake is van een vergemeenschappelijking (*pooling*) van preferentieaggregatie en -representatie, maar niet in de mate dat het een zuivere *second level player* is geworden.³⁰ Dit wil tegelijk zeggen dat het LIG perspectief niet volledig buiten spel staat. Met uitzondering van de directe contacten met Commissie en EP vertonen de regio's geen omzeilingsgedrag. Binnen de erg belangrijke instelling van de Raad worden bovendien geen regionale (of federale) maar Belgische standpunten verdedigd. Kortom, in technische sectoren zoals het milieubeleid heeft het meerlagige perspectief met succes het intergouvernementele perspectief uitgedaagd, maar het is er niet in geslaagd om het volledig te verdringen. Dat betekent meteen ook dat de ambities van LIG om naast voor *treatymaking decisions* ook voor *day-to-day deci-*

29. BURSENS, P. & S. HELSEN, Multilevel Governance in de praktijk: Strategieën ter optimalisering van de Belgische EU-coördinatie', *Studia Diplomatica*, vol. 55, 2003, pp. 3-34.

30. Cf. KERREMANS, B. & J. BEYERS, The Belgian Sub-National Entities in the European Union: Second or Third Level Players, *Journal of Regional and Federal Studies*, vol. 2, 1996, pp. 41-54.

Peter Bursens

sion-making de dominante benadering te zijn, niet kunnen waargemaakt worden. Figuur 2 geeft een grafische voorstelling van de vergemeenschappelijkte vorm van preferentievorming en -vertegenwoordiging (*joint preference formation and representation*) in de milieusector.



Figuur 2. Vergemeenschappelijkte preferentievorming en belangenvertegenwoordiging in het milieubeleid.

Met betrekking tot de Europese Conventie werden tegenovergestelde verwachtingen vooropgesteld. Namelijk dat de intergouvernementele benadering overeind zou blijven, of, meer concreet, dat, ten eerste, het federale niveau de binnenlandse preferentievorming zou domineren en zijn autonomie op het gebied van preferentievorming zou kunnen behouden en dat, ten tweede, het subnationale niveau exclusief gebruik zou maken van het intra-statelijke kanaal om zijn belangen te verdedigen en niet zelf op het Europese niveau actief zou worden. De casus van de Europese Conventie bevestigt dat LIG goed stand houdt in de *high politics* sfeer. Ondanks de openingen die op Europees niveau gecreëerd werden, hadden de regio's nauwelijks toegang tot de binnenlandse coördinatie en het Europese forum en hebben ze zelf bijzonder weinig pogingen ondernomen om de schaarse mogelijkheden die hen geboden werden, te benutten. Het MLG perspectief bleek niet in staat te zijn om een adequate beschrijving van de Belgische inbreng in de Conventie te geven.

Omdat er zo'n aanzienlijke verschillen werden waargenomen tussen de twee casussen, is het moeilijk algemene conclusies te trekken over de autonomie van het federale niveau in het Europabeleid. Zeker op empirisch vlak blijft het (voorlopig) belangrijk om de praktijk domein per domein te bekijken. Op theoretisch vlak kunnen wel nog enkele bijkomende conclusies getrokken worden. Aange-

zien beide modellen tekort schieten, lijkt het een aangewezen piste te zijn om ze aan te dikken met wat extra theoretische bagage. De belangrijkste tekortkoming van LIG is niet dat het geen uitgebouwde theorie zou zijn, maar dat het in zijn theoretische assumpties te sterk focust op de rationaliteit van belangenverdediging van de nationale/federale regeringen. Hiermee verliest deze benadering teveel uit het oog dat ook een rationele actor moet opereren in een institutionele omgeving die zijn gedrag kan faciliteren of aan banden kan leggen. Van MLG is het minder duidelijk of het in dezelfde mate de rationaliteit hoog in het vaandel draagt – al laat sommige literatuur wel uitschijnen dat het model erg actor-gecentreerd is.³¹ Volgens meerdere auteurs is het probleem van MLG vooral dat het niet echt een theorie kan genoemd worden omdat het geen causale hypothesen voorbrengt,³² en daarom nood heeft aan inbreng van andere, meer uitgebouwde theorieën.³³ De Belgische casussen wijzen alvast in de richting van een sterke toegevoegde waarde vanuit de neo-institutionalistische theorie en meer bepaald vanuit het historisch institutionalisme.³⁴ In essentie stelt deze theorie dat actoren weliswaar op een rationele wijze hun preferenties proberen te maximaliseren, maar dat hun strategieën en gedrag vorm gegeven worden door de harde en zachte institutionele context waarin ze dat doen. Deze context kan ten aanzien van actoren zowel mogelijkheden schenken als hindernissen opwerpen. Belangrijk is dat faciliterende of belemmerende instituties bestaan in een harde (vastgelegde en neergeschreven formele regels) en een zachte (tradities, geplogenheden, normen) variant en dat in het verleden genomen regels of tot stand gekomen tradities hun schaduw werpen op de rationaliteit waarmee in het heden gedrag ten toon gespreid wordt (de zogenaamde padafhankelijkheid).

Tegen deze gecombineerde theoretische achtergrond wordt de Belgische aanpak van de EU al heel wat meer begrijpelijk. In de casus van de Europese Conventie wordt het zo duidelijk dat de Europese Conventie een nieuwe institutionele context in het leven riep waarvan de regels, in tegenstelling tot vorige verdragswijzigingen, aan andere actoren dan de nationale regeringen de mogelijkheid boden om hun preferenties rechtstreeks te verdedigen. Europa liet met andere woorden potentieel Gewesten en Gemeenschappen toe tot de besprekingen over het nieuwe verdrag. De Europese institutionele context botste echter op de bestaande Bel-

31. MARKS, G., An Actor Centred Approach to Multi-Level Governance, *Journal of Regional and Federal Studies*, vol. 6, 1996, pp. 20-38.
32. JORDAN, A. The European Union. An Evolving System of Multilevel Governance or Government?, *Policy and Politics*, vol. 29, 2001, pp. 193-208.
33. BACHE, I. & M. FLINDERS, Multilevel Governance and the European Union in Bache, I. & M. Flinders (eds.), *Multilevel Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 107-126.
34. PIERSON, P., The Path to European Integration: a Historical Institutional Analysis, *Comparative Political Studies*, vol. 29, 1996, pp. 123-163. Voor een algemeen overzicht van de toepassing van neo-institutionalisme op de Europese Unie, zie SCHNEIDER, G. & M. ASPINWALL, (eds.) *The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester: Manchester UP, 2001; JUPILLE, J., J.A. CAPORASO & J.T. CHEKEL, Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism and the Study of the European Union, *Comparative Political Studies*, vol. 36, 2003, pp. 7-40.

gische institutionele context die de regio's de toegang grotendeels ontzegde. Binnenlandse instituties speelden zo een rol als interveniërende variabelen en bestendigden daarmee de autonomie van de federale overheid. Cruciaal is hier de traditionele dominantie van de FOD BUZA en de afwezigheid van bepalingen over IGC's of Conventies in het Samenwerkingsakkoord. Ook andere, meer zachte instituties zoals de erg zwakke parlementaire controle en de traditioneel pro-Europese consensus bemoeilijkten een actieve deelname van de deelstaten.³⁵ Bovendien hebben de regio's zelf bij het verdedigen van hun belangen nauwelijks gekozen om de institutionele mogelijkheden tot omzeiling te benutten. Een gelijkaardige interpretatie kan gegeven worden voor het milieubeleid. Ook hier zijn Europese en nationale instituties belangrijke factoren. Zo is er de verdragsrechtelijke bepaling dat deelstaten hun lidstaat mogen vertegenwoordigen in de diverse geledingen van de Raad zolang ze het standpunt van de volledige lidstaat verkondigen. Op die manier maakt een Europese regel het mogelijk dat niet alleen de Belgische federale regering maar ook een deelstaatregering aan de Europese onderhandelingstafel plaatsneemt, waardoor het lidstatelijke niveau zijn vertegenwoordigingsmonopolie verliest. Diezelfde regel beschermt echter meteen ook de federale autonomie omdat enkel geaggregeerde Belgische preferenties mogen verdedigd worden. Daarnaast is het de nationale institutionele context die vorm geeft aan de concrete invulling van het intra-Belgische coördinatiesysteem. In het bijzonder grondwettelijke bepalingen, zoals de nevenschikking van normen en het *in foro interno in foro externo* principe, en andere reglementen, zoals de Samenwerkingsakkoorden, zijn erg bepalend voor de interfederale kenmerken van de Belgische EU-coördinatie en vertegenwoordiging.

Samengevat, de Belgische preferentievorming en -vertegenwoordiging ten aanzien van de Europese Unie wijst in de richting van een zekere uitholling van de autonomie van het federale niveau. Deze uitholling is echter niet eenduidig: ze manifesteert zich sterk in een technische sector zoals het milieubeleid en veel minder in een *high politics* sector zoals verdragswijzigingen. Deze empirische vaststellingen geven op theoretisch vlak een even ambigu resultaat. LIG blijkt een sterke beschrijvende kracht te bezitten ten aanzien van verdragswijzigingen, terwijl MLG betere beschrijvingen toelaat van doordeweekse besluitvorming. Geen van beide benaderingen heeft echter een volledig monopolie in één van beide onderzochte domeinen. Mogelijks bieden elementen uit de neo-institutionalistische theorie hiervoor een oplossing.

35. BURSENS, P., 2004, o.c.

SUMMARY

The Belgian Federation and European Policy-making: preference formation and representation of Belgian interests

In this article we examine the organisation of European policy-making in Belgium. The core question is whether the federal level is hollowing out in favour of the regional level, with respect to European preference formation and interest representation. From a theoretical point of view, it tests the propositions of liberal intergovernmentalism and multi-level governance in two critical cases: environmental policy and the European Convention. The article concludes that neither of the approaches is able to fully understand the complex system of joint preference formation that takes place in Belgium and that they would both benefit from incorporating historical institutionalist insights.