AANBEVELING OVER DE BETROKKENHEID VAN VLAANDEREN IN HET EUROPESE BESLUITVORMINGSPROCES

Brussel, 14 november 2001

AanbevBetrokkenheidVlaanderenEU

1. DE CONTEXT VAN DE AANBEVELING

De aanleiding voor de SERV om een aanbeveling over de betrokkenheid van Vlaanderen in het Europees besluitvormingsproces te formuleren, vindt zijn oorsprong in een viertal met elkaar verweven gebeurtenissen :

- het Verdrag van Nice, dat in nasleep van de Intergouvernementele Conferentie van 2000, op 26 februari 2001 te Nice ondertekend werd;
- de adviesvraag van 13 augustus 2001 van de administratie van het Buitenlands Beleid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aan de SERV over het ontwerp van decreet tot goedkeuring van het Verdrag van Nice;
- de politieke verklaring van 28 mei 2001 van de constitutionele regio's Beieren, Catalonië, Noord-Rijn-Westfalen, Salzburg, Schotland, Wallonië en Vlaanderen waarin deze 7 kernregio's pleitten voor een versterking van hun rol in de Europese Unie;
- het huidige Belgische Voorzitterschap van de EU dat moet uitmonden in de verklaring van Laken in de loop van de maand december van 2001.

Al deze gebeurtenissen hebben betrekking op eenzelfde thema : hoe kan de Europese Unie met het oog op een verdere uitbreiding en een interne verdieping institutioneel op een efficiënte en democratische wijze hertekend worden. Belangrijke aspecten die in dit debat aan bod komen, betreffen ondermeer de bevoegdheden van de EU, de instellingen van de EU, de efficiënte werking van deze instellingen en de democratisering van het besluitvormingsproces in een verruimde Unie.

De huidige structuur van de EU is grotendeels gebaseerd op het institutionele kader dat in de jaren '50 werd tot stand gebracht voor een Europese Economische Gemeenschap van zes lidstaten. Deze structuur heeft haar diensten meer dan bewezen, wat blijkt uit de verregaande vreedzame integratie gedurende de voorbije halve eeuw van steeds meer Europese staten op economisch, sociaal en politiek gebied. Vandaag staat dit institutionele kader, zowel intern als extern (mogelijke uitbreiding met twaalf lidstaten) behoorlijk onder druk.
De nood tot hervorming van de instellingen werd reeds in Amsterdam (1997) aangevoeld en is sindsdien het onderwerp gebleven van de opeenvolgende Raden en de Intergouvernementele Conferentie van 2000, die uitmondde in het Verdrag van

Nice. Het Verdrag van Nice beoogt de Unie op institutioneel vlak bouwrijp te maken voor de uitbreiding.
Ook de politieke verklaring van de constitutionele regio's moet in het debat rond de toekomstige EU gesitueerd worden. Dit zijn regio's met wetgevende bevoegdheden, die - al naargelang de specifieke bevoegdheidsverdeling in de betrokken lidstaat – verregaand kunnen zijn. De constitutionele regio's veruitwendigen een tweede verschuiving in de bestuurlijke en politieke besluitvorming die meer en meer opgang maakt nl. die van de nationale staat naar de regionale entiteiten. Rekening houdend met de eerdere verschuiving van het nationale beslissingsniveau naar het supranationale betekent dit dat de Europese instellingen als bestuurslaag zich thans geconfronteerd zien met twee andere bestuursniveaus die nevengeschikt zijn aan elkaar, het nationale en het regionale, waarbij het regionale zich niet altijd terugvindt in de Europese besluitvorming.
Hoe deze drie lagen zich ten opzichte van elkaar verhouden en/of zouden moeten verhouden, komt ondermeer ter sprake in de Intergouvernementele Conferentie van 2004. De verklaring van Laken van december 2001 zal de parameters van het debat over de toekomst van de Europese Unie uittekenen en zich uitspreken over de agenda van het debat, de methode en de kalender.

In het kader van het Belgisch voorzitterschap heeft de SERV als regionale instelling van de Vlaamse sociale partners ervoor geopteerd om enkele aandachtspunten te belichten die een bijdrage kunnen leveren in het debat over de toekomstige EU.

De keuze van de SERV voor dit thema moet niet louter vanuit institutionele invalshoek beschouwd worden, maar is mede en vooral ingegeven door de bekommernis voor de vrijwaring, de verbreding en de verdieping van een sociaal en democratisch Europa, zoals reeds werd verwoord in de SERV-platformtekst[1].
De keuze betekent evenmin dat de SERV de andere centrale prioriteiten van de Vlaamse overheid minder belangrijk acht.
Integendeel, de uitdagingen die in opvolging van de Top van Lissabon moeten beantwoord worden, behoren tot de kerntaken van de sociaal-economische raad. Herhaaldelijk heeft de SERV in zijn adviezen over de arbeidsmarkt, het economisch beleid en het innovatiebeleid zijn steun betuigd aan de beginselen van de Top van Lissabon : het opbouwen van de kennisinfrastructuur en de uitbouw van een

---

1 Langetermijnvisie voor Vlaanderen : een uitgestoken hand van de Vlaamse sociale partners, platformtekst aanzet voor overleg en discussie, SERV, 12 juli 2000

informatie- en kennismaatschappij voor iedereen, de totstandbrenging van een Europese ruimte van onderzoek en innovatie, het bevorderen van het economisch omgevingsklimaat voor innovatieve bedrijven, het nastreven van een voltooide en volledig operationele interne markt, aandacht voor onderwijs en opleiding gericht op het leren en werken in een kennismaatschappij, het nastreven van de volledige werkgelegenheid, de modernisering van de sociale bescherming en de vermindering van de sociale uitsluiting.
Meer nog, via VESOC zijn de Vlaamse sociale partners rechtstreeks betrokken bij de Vlaamse invulling van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren en leveren zij een actieve bijdrage bij de ontwikkeling van de nationale actieplannen.

2. ZOEKEN NAAR EEN BETERE BESLUITVORMING

De SERV-aanbeveling over de betrokkenheid van Vlaanderen als regio in de Europese Unie heeft als rode draad de verbetering van de besluitvormingsprocessen door meer efficiëntie en een behoorlijk bestuur. De rode draad loopt hierbij over drie niveaus :

- de Europese besluitvorming
- de besluitvorming in de Belgische federale context
- de Vlaamse besluitvorming.

Deze drie niveaus zijn ontegensprekelijk met elkaar verbonden. Wijzigingen in het besluitvormingsproces van de verschillende niveaus hebben consequenties voor de andere niveaus.
De uitdaging is dan ook de drie besluitvormingslagen optimaal te laten samenwerken in een evenwichtig geheel waarbij de verschillende Europese regio's, de lidstaten en de Europese instituties elk hun duidelijk zichtbare eigen rol vervullen

2.1 Betrokkenheid van de regio's in de Europese besluitvorming

In hun politieke verklaring wijzen de constitutionele regio's erop dat ze het huidige Europese besluitvormingsproces niet aangepast vinden aan de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in het interne staatsbestel van sommige lidstaten, waarbij de regio zowel politiek als economisch meer en meer de plaats inneemt van de nationale staat. De Europese Unie neemt beslissingen en treft regelingen in tal van

domeinen die niet langer tot de bevoegdheidssfeer van de nationale staten behoren, maar een prerogatief zijn geworden van de regio's.
Een aantal van deze regio's vinden deze economische en politieke machtsverschuiving onvoldoende vertaald in een betrokkenheid van de regio's bij het Europese besluitvormingsproces.
Omdat de Belgische staatsstructuur model kan staan voor bovenvermelde problematiek, wil de SERV enkele suggesties aangeven hoe de interne bevoegdheidsverdeling in een lidstaat – in casu België - beter kan gerespecteerd worden in Europees verband.

Behoorlijk bestuur impliceert volgens de SERV dat de EU slechts tot een aangepaste en betere besluitvorming kan komen indien zij erkent dat er een interne bevoegdheidsverdeling in België (en enkele andere lidstaten) bestaat.
Voor de exclusieve bevoegdheden betekent dit dat de Europese instellingen rekening moeten houden met de afspraken die op Belgisch niveau worden gemaakt over de besluitvorming.
Binnen de Belgische context zou onderzocht moeten worden of een opsplitsing van de Belgische stemmenquota een werkbare formule is voor de besluitvorming inzake de bevoegdheden die exclusief tot het domein van de gewesten en gemeenschappen behoren.

De SERV is van mening dat voor een actieve betrokkenheid van de (Belgische) regio's in het Europees besluitvormingsproces geen nieuwe complexe structuren moeten opgericht worden. Wel dienen de bestaande Europese instellingen en processen ingeschakeld te worden en aangepast te worden aan de nieuwe bestuurlijke ontwikkelingen in de lidstaten.
Deze aanpassingen zullen onder meer ook het voorwerp moeten uitmaken van de besprekingen in het kader van de IGC 2004.

2.2 Het Belgische besluitvormingsproces

Sinds de opeenvolgende staatshervormingen ontwikkelde de Belgische staatsvorm zich in de richting van een federaal model.
Dit heeft niet alleen repercussies voor de interne besluitvorming maar ook voor de internationale inspraakprocedures die er bestaan.

Het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 regelt de Belgische besluitvorming voor de Europese dossiers en voor de Europese regelgeving.
Het samenwerkingsakkoord voorziet vier categorieën van bevoegdheden : de exclusieve federale bevoegdheden, de gemengde bevoegdheden die nog eens zijn opgesplitst en de exclusieve regionale bevoegdheden.
Afhankelijk van de bevoegdheden zijn er telkens verschillende procedures voorzien.
Voor deelname aan de raden wordt gewerkt met toerbeurten voor de gemengde materies en voor de exclusieve regionale materies.

De nieuwe fase van de staatshervorming brengt een noodzakelijke herziening van het samenwerkingsakkoord met zich mee. De categorieën zullen moeten aangepast worden aan de overgehevelde bevoegdheden zoals landbouw en ontwikkelingssamenwerking.
De onderhandelingen over het nieuwe samenwerkingsakkoord mogen zich niet beperken tot een louter aanpassing aan de Lambermont-akkoorden. Zo moet op basis van de ervaringen uit het verleden onderzocht worden of zich geen aanpassing en verdere verfijning van de categorieën opdringt. Als voorbeeld noemen de Vlaamse sociale partners “Sociale Zaken” die zich thans in de categorie II bevinden maar waarvan een verdere opsplitsing in werkgelegenheid, sociale zekerheid en dergelijke kan overwogen worden. Zo dient overwogen of bepaalde onderdelen zoals beroepsopleiding niet beter in een andere categorie thuishoren.

De Vlaamse sociale partners dringen er bij de Vlaamse regering op aan dat de onderhandelingen over het nieuwe samenwerkingsakkoord in de eerste plaats worden geleid door de bekommernis voor een betere en efficiënte inspraakregeling. Dit houdt volgens de SERV in dat – zeker in het geval van exclusieve regionale bevoegdheden – maximaal moet worden vermeden dat onenigheid tussen de regio’s leidt tot een Belgische stemonthouding.

Wat de naleving van het samenwerkingsakkoord betreft moeten de federale overheid en het Vlaamse gewest en de Vlaamse gemeenschap zich binnen de huidige bevoegdheidsverdeling engageren om de overeenkomsten consciëntieus en loyaal uit te voeren.

Een geslaagde uitvoering van het samenwerkingsakkoord impliceert niet alleen de correcte naleving ervan maar ook een actief engagement van alle betrokken partners.
De toerbeurt bij voorbeeld mag geen aanleiding geven tot het monopoliseren of het uitsluiten van andere partijen. Evenmin mag de toerbeurt een alibi worden om niet mee te hoeven werken en zich te beperkten tot een passief partnerschap.
Concreet voor Vlaanderen betekent een actieve participatie dat de Vlaamse overheid alle Europese dossiers op de voet volgt en een eigen inbreng doet waar nodig.
Van de federale overheid wordt verwacht dat de bevoegdheidsverdeling wordt gerespecteerd en dat voorbereidende werkgroepen voor de Europese Raad niet éénzijdig op nationaal niveau worden samengesteld maar dat vertegenwoordigers van de gewesten en de gemeenschappen moeten worden uitgenodigd en kunnen deelnemen waar het hun bevoegdheden betreft.

Tenslotte moeten de besprekingen over het toekomstige samenwerkingsakkoord ook duidelijk de draagwijdte van de mandaten bepalen in de verschillende categorieën.
Samenspraak tussen de verschillende verantwoordelijke overheden is noodzakelijk, inclusief de juridische implicaties van de opsplitsing van de verantwoordelijkheden.

2.3 De Vlaamse besluitvorming

De Vlaamse sociale partners appreciëren het dat er van Vlaamse zijde grote inspanningen werden geleverd om de permanente vertegenwoordiging te versterken.
Zij hopen dat het elan dat door het Belgische voorzitterschap wordt ingegeven niet ad hoc en tijdelijk zal blijken maar integendeel de aanzet geeft tot een duurzaam netwerk waar de betrokken actoren kunnen geraadpleegd worden.
De permanente vertegenwoordiging zou in de toekomst misschien nog meer de draaischijf kunnen worden voor een brede raadpleging van vakspecialisten en vertegenwoordigers van de sociale partners en uit de nieuwe groeperingen.
Bovendien kan overwogen worden om de permanente vertegenwoordiging nog meer te laten instaan voor een systematische informatie-uitwisseling en een stroomlijning van de Europese documenten naar de geïnteresseerde instellingen en organen.

Wat het eigen vakgebied betreft menen de Vlaamse sociale partners dat er pro-actiever kan worden opgetreden.

Dit kan gebeuren door de permanente vertegenwoordiging een signaalfunctie toe te kennen op het vlak van de Europese regels en de beslissingen die kerntaken van de SERV raken. Maar de signaalfunctie moet wezenlijk omkeerbaar zijn. Ook de Vlaamse sociale partners kunnen aan de Vlaamse overheid signaleren bij welke Europese dossiers de sociaal-economische impact dermate groot is dat een gezamenlijk optreden doelmatiger wordt.

Deze werkwijze veronderstelt niet veel bijkomende middelen of bijkomende procedures. Het raadplegen van de Vlaamse sociale partners in de SERV is één van de instrumenten die ter beschikking staan.

Nu al worden de sociale partners in Vlaanderen geconsulteerd over een aantal Europese dossiers: de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren, de sturing en de implementatie van de middelen uit de Europese Structuurfondsen (vooral dan het Europees Sociaal Fonds), het havenbeleid, en andere dossiers die door de Europese Commissie meer of minder beïnvloed worden zoals het economische expansiebeleid, het innovatiebeleid, het KMO-beleid …

Bovendien worden de Vlaamse sociale partners via de Vlaamse administratie ook geraadpleegd en/of ingeschakeld bij verschillende andere Europese programma's zoals bij voorbeeld de communautaire initiatieven, PHARE e.a.

De samenwerking kan op dit vlak nog steeds verbeterd worden en dient het voorwerp te zijn van een georganiseerd tweerichtingsverkeer. Een systematischer aanpak is volgens de SERV aangewezen zodat de transparantie vergroot.

Ook de SERV neemt zich voor de Europese dossiers die zijn kerntaken aanbelangen pro-actiever te beklijken.