

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen (*waarnemend voorzitter*)

Leden
Dhr. A.L. ter Beek
Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh
Prof. mr. C. Flinterman
Prof. dr. E.J. de Kadt
Dr. B. Knapen

Ambtelijk adviseurs Mr. F.A.M. Majoor (*Ministerie van Buitenlandse Zaken*)
Drs. B.W. Bargerbos (*Ministerie van Defensie*)

Secretaris Drs. F. van Beuningen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Een verscheiden Europa	8
I.1	Een toenemende rol van de subnationale overheden	8
<i>I.1.1</i>	<i>Subnationale overheden en Europese regelgeving</i>	<i>9</i>
<i>I.1.2</i>	<i>Een reactie op de toenemende invloed van Europees beleid: het voorbeeld Duitsland en de Länder</i>	<i>10</i>
<i>I.1.3</i>	<i>Regionalisering in een aantal lidstaten</i>	<i>11</i>
I.2	De subnationale overheden verwerven meer invloed	13
I.3	Slotopmerkingen	14
II	Institutionele verankering	15
II.1	Het Europese niveau	15
<i>II.1.1</i>	<i>Het Comité van de Regio's</i>	<i>15</i>
<i>II.1.2</i>	<i>Subsidiariteit</i>	<i>16</i>
<i>II.1.3</i>	<i>Verdere ingang in de Europese besluitvorming</i>	<i>19</i>
II.2	Het nationale niveau	19
II.3	Slotsom	22
III	De situatie in Nederland	23
III.1	Inleiding	23
III.2	Institutionele vormgeving in Nederland van betrokkenheid van subnationale overheden	24
IV	Conclusies en aanbevelingen	26
IV.1	Algemene afweging	26
IV.2	Mogelijkheden ter vergroting van de betrokkenheid op het niveau van de Europese Unie	29
<i>IV.2.1</i>	<i>Versterking van het Comité van de Regio's</i>	<i>29</i>
<i>IV.2.2</i>	<i>'Kompetenzkatalog'</i>	<i>30</i>
<i>IV.2.3</i>	<i>Delegatie van bevoegdheden, waar EU-beleid gevolgen heeft voor subnationale overheden, naar het niveau van subnationale overheden</i>	<i>34</i>
<i>IV.2.4</i>	<i>Toepassing van het beginsel van subsidiariteit tot het niveau van subnationale overheden</i>	<i>35</i>
IV.3	Mogelijkheid ter vergroting van de betrokkenheid op nationaal niveau	
	<i>Inspraak van subnationale overheden in de nationale voorbereiding van beleid, wanneer het desbetreffende EU-beleid gevolgen voor hen heeft</i>	35
IV.4	Slotopmerkingen	36
V	Samenvatting	38
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Interne structuur van het Comité van de Regio's	
Bijlage III	Soorten en aantallen lobby- cq informatiekantoren	
Bijlage IV	Lijst van gebruikte termen en afkortingen	

Woord vooraf

Op 4 oktober 2000 hebben de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) verzocht te adviseren over de verhoudingen tussen de subnationale overheden en de Europese Unie. Bijlage I bevat de volledige tekst van de adviesaanvraag. De AIV heeft dit verzoek, ter voorbereiding van het uit te brengen advies, voorgelegd aan één van zijn vier permanente commissies, te weten de Commissie Europese Integratie (CEI). Deze commissie bestaat uit: prof. mr. F.H.J.J. Andriessen (voorzitter), dr. B. Knapen (vice-voorzitter), drs. H.J. Brouwer, drs. W.S.J.M. Buck, mw. drs. A.E.J.M. Cook-Schaapveld, dhr. P. Dankert, mw. drs. N. Kroes, drs. H.C. Posthumus Meyjes, prof. dr. J.Q.Th. Rood, drs. P. Scheffer, drs. W.K.N. Schmelzer, prof. dr. A. Szász, mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke en prof. mr. J.W. de Zwaan. De werkzaamheden ten behoeve van de opstelling van het advies zijn ondersteund door de ambtelijk adviseurs van de CEI, dhr. R.C.J.M. van Schreven en drs. J.A. Werner (Ministerie van Buitenlandse Zaken). Het secretariaat is gevoerd door mw. drs. M.M.J. Louwerens (secretaris van de CEI). Mw. A.S. Brinks en dhr. M. de Lange (stagiaires AIV) hebben de werkzaamheden van de staf ten behoeve van de opstelling van het advies ondersteund. De AIV heeft dit advies besproken in zijn vergadering van 26 februari 2001 en heeft daarbij de procedure, leidend tot vaststelling op 19 april 2001, afgesproken.

Ter voorbereiding van dit advies hebben vijf deskundigen op het terrein van Europa en subnationale overheden hun kennis en informatie gedeeld met de CEI. Het gaat om prof. dr. M. C. Brands (Duitsland Instituut, Universiteit van Amsterdam), drs. W.T. van Gelder (Commissaris van de Koningin in Zeeland en lid van de Nederlandse delegatie naar het Comité van de Regio's), prof. dr. B. Hessel (Universiteit Utrecht), dr. B. Hoetjes (Universiteit Maastricht en Instituut Clingendael) en prof. dr. J.Th.J. van den Berg van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Verder is informatie ingewonnen bij dhr. F. Hilterman van de VNG. De AIV is alle betrokkenen zeer erkentelijk voor hun bereidheid hun inzichten en kennis te bespreken met de leden van de CEI. Drs. H.C. Posthumus Meyjes en de secretaris van de CEI hebben de vijfdaagse Wiltonpark-conferentie 'A Europe of the Regions' (Sussex, 2000) bezocht.

Naar het oordeel van de AIV is het vraagstuk van de verhouding tussen de subnationale overheden en de Europese Unie (EU) van groot gewicht. Ten eerste vanwege het 'regionalisme' dat in een aantal lidstaten speelt en in de Europese Unie heeft geleid tot een institutionele verandering om de stem en positie van subnationale overheden beter tot uitdrukking te laten komen. Ten tweede zijn de verhoudingen tussen de bestuurslagen aan verandering onderhevig, vanwege de gestage uitbreiding en toenemende betekenis van Europese regelgeving die van invloed is op subnationale overheden. De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat subnationale overheden een grotere rol zullen gaan spelen in de Europese Unie. Bovendien staat dit thema na afronding van de IGC in Nice in december 2000 op de agenda van de Europese Unie. Een deel van de discussie over het einddoel en de constitutionele vormgeving van de Europese Unie is namelijk het vraagstuk van afbakening van bevoegdheden, dat op de agenda zal staan van de voor 2004 voorziene IGC. Tenslotte staat de Europese Unie voor de uitbreiding naar uiteindelijk meer dan dertig lidstaten, wat ook zijn weerslag zal hebben op de verhouding tussen subnationale overheden en de Europese Unie.

Voor de beantwoording van de vragen van de regering aan de orde kan komen, moet duidelijkheid bestaan over de inhoud van het begrip 'subnationale overheden'. Bij pogingen tot definiëring blijken verschillende invalshoeken mogelijk te zijn, bijvoorbeeld bestuurlijk of sociologisch. Welke invalshoek ook wordt gekozen, het blijkt ondoenlijk te komen tot een eenduidige omschrijving.

Dit advies richt zich op de verhouding tussen de Europese Unie, de lidstaten en de subnationale overheden. De AIV kiest voor het doel van dit advies daarom voor de bestuurlijke definitie van alle overheidslagen onder het nationale niveau. Deze omschrijving leidt weliswaar niet tot een grote inperking, maar komt wel het dichtst bij de werkelijkheid van een Europa met een gelaagd, verscheiden bestuur. Een begrip dat kan worden gehanteerd om het verschijnsel te omschrijven dat overheidslagen in een netwerk deel uitmaken van het bestuur is 'multilevel governance'. De twee uitersten in 'bestuurlijk gewicht' zijn aan de ene kant subnationale overheden met een groot bestuurlijk gewicht zoals de deelstaten in Duitsland (de 'Länder'), België en Oostenrijk, die bevoegdheden hebben die in andere lidstaten op nationaal niveau worden uitgeoefend, en aan de andere kant subnationale overheden met minder vergaande bevoegdheden zoals de provincies in Nederland of kleinere gemeenten in alle lidstaten. Het zal duidelijk zijn dat ook de variatie in het spectrum tussen deze twee uitersten groot is.

Zoals gezegd, subnationale overheden komen steeds meer in aanraking met de uitvoering, toepassing en handhaving van Europees beleid. In de mate waarin de Europese Unie het subnationale niveau raakt zijn drie niveaus te onderscheiden:

1. Allereerst is er EU-beleid dat zich specifiek richt op 'regio's', het regiobeleid inclusief de structuurfondsen;
2. dan is er EU-regelgeving waardoor de subnationale overheden worden geraakt, zoals onder andere op de terreinen milieu, mededinging, sociale zaken en werkgelegenheid, de vier vrijheden (vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal) en tenslotte delen van derde pijleronderwerpen die zijn overgeheveld naar de eerste pijler, te weten asiel- en migratiekwesties;
3. en tenslotte is er toekomstig EU-beleid, waarvan de weerslag te voelen zal zijn op het niveau van de subnationale overheden. Dit zijn voornamelijk derde pijleronderwerpen die nog niet zijn overgeheveld naar de eerste pijler, onder andere samenwerking op het gebied van strafrecht en politie.

Het advies is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk I *'Een verscheiden Europa'* bevat een schets van de ontwikkelingen tot nu toe op het gebied van de verhoudingen tussen de subnationale overheden, de nationale staten en de Europese Unie. In dit hoofdstuk geeft de AIV tevens enkele mogelijkheden weer van de wijze waarop de rol van de subnationale overheden zich kan ontwikkelen. In hoofdstuk II *'Institutionele verankering'* staat omschreven hoe anno 2001 de rol van de subnationale overheden institutioneel geregeld is op het Europese en het nationale niveau. De ontwikkelingen in Nederland zijn beschreven in hoofdstuk III *'De situatie in Nederland'*. In hoofdstuk IV *'Conclusies en aanbevelingen'* geeft de AIV een algemene afweging met betrekking tot de in de adviesaanvraag gestelde vragen en behandelt hij mogelijkheden ter versterking van de institutionele verankering van de subnationale overheden. En tenslotte eindigt het advies met hoofdstuk V *'Samenvatting'*.

De AIV heeft de volgende uitgangspunten gehanteerd bij de opstelling van dit advies:

- De gekozen invalshoek is wat het Nederlandse standpunt zou kunnen of moeten zijn met betrekking tot de ontwikkelingen omtrent subnationale overheden in het verband van de Europese Unie;
- daarnaast wordt aandacht geschonken aan het vraagstuk in het kader van de uitbreiding.

Bij de behandeling van de in de adviesaanvraag gestelde vragen is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij eerder geformuleerde uitgangspunten van de AIV over vraagstukken betreffende de Europese Unie.¹ Het gaat om de volgende uitgangspunten:

- Versterking van de slagvaardigheid van de besluitvorming en van de uitvoerende capaciteit. Hierbij betreft de AIV de vraag welke waarde subnationale overheden kunnen hebben in de verbetering van de besluitvorming en de uitvoerbaarheid van besluiten binnen de Europese Unie;
- vermindering van het democratisch tekort en de versterking van de betrokkenheid van de Europese burger.

¹ AIV-advies no. 12, januari 2000, 'De IGC 2000 en daarna: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten'.

I Een verscheiden Europa

I.1 Een toenemende rol van de subnationale overheden

De verhouding tussen de Europese Unie, de lidstaten en de subnationale overheden dient te worden bekeken in het licht van de ontwikkeling van de relatie tussen de Europese Unie en de nationale staten. In de onderstaande analyse zal eerst een beschrijving worden gegeven van de verandering in de rol van de nationale staat vanwege de mondialisering en de samenwerking op het niveau van de Europese Unie. Daarna komt de veranderende rol van subnationale overheden ter sprake.

De veranderende rol van de nationale staat

De rol van de nationale staat is aan verandering onderhevig. Vanwege de steeds ververschrijdende mondialisering en interdependentie deelt de nationale staat zijn soevereiniteit steeds meer met andere overheden en/of internationale organisaties. Deze trend heeft in de jaren negentig een opmerkelijke versnelling ondergaan, zeker in de Europese Unie. Allereerst doordat de economische samenwerking op Europees niveau een belangrijke impuls kreeg door projecten als de afronding van de interne markt en de invoering van de monetaire unie. Daarnaast komen ook andere onderwerpen steeds meer in aanmerking voor deling of overdracht van bevoegdheden. Hieraan ligt de groeiende erkenning ten grondslag dat ontwikkelingen binnen staten effecten kunnen hebben over de grenzen heen, die om Europese afstemming en/of regelgeving vragen. Voorbeelden zijn terreinen als belasting, volksgezondheid en voedselveiligheid, milieu, sociaal beleid en zelfs traditioneel 'binnenlands-politieke' onderwerpen als justitie en politie, de laatste in verband met bijvoorbeeld transnationale criminaliteit en migratie. Deze ontwikkeling heeft tot gevolg dat binnenlands en buitenlands beleid naar elkaar toegroeien en elkaar soms overlappen.

De traditionele staatssoevereiniteit is derhalve ingrijpend van karakter aan het veranderen. Een veelgehoorde mening is dat de nationale staat aan samenbindend vermogen verliest en daarmee aan handelingsvermogen, een mening die de AIV niet zonder meer deelt. De AIV is eerder van oordeel dat de nationale staat voor zichzelf nieuwe taken heeft geformuleerd en één van de spelers is geworden in een gelaagde bestuursstructuur. In deze gelaagde bestuursstructuur staan handelingsbevoegdheid op het niveau van onder andere de Europese Unie, nationale soevereiniteit en een toenemende rol van subnationale overheden naast elkaar.

De toenemende rol van subnationale overheden

Los van de discussie of de nationale staat aan handelingsvermogen inboet, zijn er lidstaten waar de rol van de subnationale overheden toeneemt. Er is een tendens tot decentralisatie in een aantal lidstaten. Daarnaast kan mondialisering en de toenemende samenwerking in de Europese Unie leiden tot het gevoel dat de wereld kleiner wordt en meer binnen handbereik komt (via het internet bijvoorbeeld), maar ook tot een toenemend gevoel van vervreemding: het bestuur lijkt steeds verder van burgers af te komen staan. Dit laatste komt in de Europese Unie tot uiting in het gevoel dat 'Brussel alles over de hoofden van burgers heen bekookst'. Burgers kunnen als reactie houvast zoeken door zich meer te richten op de hen bekende omgeving, vaak hun regio, met een vertrouwde taal, cultuur en bestuurspraktijk.

Naast deze algemene verklaring voor een toenemende rol van subnationale overheden,

bestaat er in EU-kader nog een specifieke verklaring, namelijk de groeiende invloed van de Europese Unie op subnationale overheden. Deze krijgen als uitvoerders meer en meer te maken met (de gevolgen van) gestaag toenemende EU-wet- en regelgeving. Zij willen vervolgens, begrijpelijkerwijze, op de totstandkoming daarvan invloed uitoefenen. Sommige subnationale overheden beperken zich tot deze wens, andere subnationale overheden gaan verder in hun reactie en willen het 'weglekken' van hun bevoegdheden naar het niveau van de Europese Unie indammen. Deze twee aspecten worden hieronder toegelicht.

1.1.1 Subnationale overheden en Europese regelgeving

In de eerste fase van Europese eenwording bestond alleen een relatie tussen de Europese Unie en de lidstaat. Formeel-juridisch is de lidstaat nog altijd het enige aanspreekpunt van de Europese Unie. Naarmate het eenwordingsproces vorderde, kwamen de subnationale overheden meer in beeld. Een belangrijke stap is gezet in het midden van de jaren '80, toen in de Europese Akte van 1986 is vastgesteld dat regionaal beleid een aanvulling is op de totstandkoming van de interne markt. De interne markt zou leiden tot een vergaande liberalisering, die het risico in zich droeg van een toename aan regionale verschillen in welvaart. Het regiobeleid dient ertoe dit risico te verminderen.

De subnationale overheden verschenen hiermee op het toneel louter als voorwerpen van specifiek voor hen bedoeld beleid. Hun rol in de formulering van het regiobeleid was minimaal. Een volgende stap was de introductie in 1989 van het begrip 'partnerschap', waarbij de belanghebbenden worden betrokken bij de beleidsvorming rondom de structuurfondsen, die een belangrijk deel vormen van het regiobeleid. De Europese Commissie, nationale regeringen en subnationale overheden werkten in het vervolg samen bij de voorbereiding en uitvoering van de betreffende communautaire hulpprogramma's. Dit was een eerste vorm van een (mede)beleidsbepalende rol voor de subnationale overheden. Het was ook de periode waarin subnationale overheden duidelijker het belang van de Europese samenwerking begonnen in te zien. Allereerst vanwege de financiële mogelijkheden om uit de structuurfondsen te putten en, ten tweede, vanwege de hen toebedeelde beleidsuitvoerende en -meebepalende rol.

In het specifiek op hen toegesneden EU-beleid is de functie van de subnationale overheden derhalve tweeledig: uitvoerend en veelal medebeleidsbepalend. Ook op andere, niet specifiek op hen gerichte beleidsterreinen, kwamen subnationale overheden steeds meer in aanraking met de Europese Unie. Als uitvoerders begonnen zij meer en meer de gevolgen te merken van EU-regelgeving, die zich gestaag uitbreidde tot nieuwe beleidsterreinen. Een omslagpunt in deze expansie is de Europese Akte geweest, waarbij de Europese Unie een impuls gaf aan de totstandkoming van een binnenmarkt en de volledige toepassing van de vier vrijheden.

Dit verschijnsel dat subnationale overheden als 'subjecten' van Europese regelgeving de gevolgen ervan ondervinden doet zich voor in alle landen van de Europese Unie. Het is dan ook daarom dat zij als uitvoerders meer betrokken willen worden bij de totstandkoming van deze regelgeving. De AIV is van mening dat deze tendens zich in de toekomst versterkt door zal zetten, aangezien de verwachting gerechtvaardigd lijkt dat meer en meer regelgeving, die de subnationale overheden raakt, afkomstig zal zijn van de Europese Unie.

Welke zijn nu de beleidsterreinen die voor de subnationale overheden van belang zijn? Dit zijn vooral de interne markt (de vier fundamentele vrijheden), mededinging (inclusief

steunmaatregelen), regionaal beleid, milieu, asiel en migratie, sociale zaken, werkgelegenheid en beleid dat in ontwikkeling is, te weten delen van de derde pijler-samenwerking, zoals politie-samenwerking. Deze opsomming is echter niet limitatief. Ook EU-beleid op onderwerpen als cultuur, ruimtelijke ordening, transport en als deel daarvan havenbeleid, veiligheid en gezondheid (op de arbeidsplaats) hebben hun weerslag op de subnationale overheden. Als voorbeeld dient dat 70 procent van de milieuwetgeving in Nederland niet nationaal is, maar van Europese oorsprong. En vooral de subnationale overheden in Nederland - provincies en gemeenten - voeren een groot deel van deze milieuregels uit. Ook voor aanbestedingen en leveringen geldt dat gemeenten zich dienen te houden aan Europese regels. Een gemeente moet de bouw van een ziekenhuis bijvoorbeeld volgens EU-richtlijnen aanbesteden.

Er zijn wel aanzienlijke verschillen in de manier waarop in lidstaten subnationale overheden worden geraakt door EU-beleid: in sommige lidstaten is EU-beleid op bepaalde beleidsterreinen voor subnationale overheden niet relevant, omdat zij daarop geen bevoegdheden bezitten, in andere lidstaten wel. En indien EU-beleid voor subnationale overheden relevant is, zijn zij in sommige lidstaten louter uitvoerders, maar in andere lidstaten daarnaast (mede)beleidsbepalend. De mate waarin en de manier waarop EU-regelgeving subnationale overheden raakt is derhalve sterk afhankelijk van de bestuurlijke inrichting en de verdeling van verantwoordelijkheden over overheden in de lidstaten. De betrokkenheid bij de nationale standpuntbepaling is eveneens zeer verschillend. Dit onderwerp komt nader aan de orde in hoofdstuk II.

1.1.2 Een reactie op de toenemende invloed van Europees beleid: het voorbeeld Duitsland en de Länder²

In Duitsland heeft de toename van de gevolgen van Europese regelgeving voor subnationale overheden geleid tot de wens, niet alleen om meer invloed te verwerven op het Europese besluitvormingsproces, maar ook om het zogeheten 'dubbele lek' te dichten. Een enkel 'lek', van bevoegdheden van de nationale staat naar de Europese Unie, treedt in alle lidstaten op: deze overdracht van bevoegdheden biedt de grondslag voor de samenwerking in de Europese Unie. In lidstaten met een federale structuur als Duitsland, Oostenrijk en België treedt een extra 'lek' op van subnationale bevoegdheden via de nationale staat naar het niveau van de Europese Unie. Dit heeft het duidelijkst plaats (gehad) in Duitsland en is daar aanleiding geweest tot het streven van subnationale overheden (meer) greep te krijgen op deze overdracht van bevoegdheden. Duitsland dient daarom hier als illustratie.

De Duitse deelstaten of Länder beschikken op veel beleidsterreinen over afzonderlijke of met de nationale staat gedeelde bevoegdheden. De Bondsregering beschikt over de exclusieve competentie voor buitenlands beleid. Tot 1992 stond de Duitse grondwet de federale overheid toe bevoegdheden over te dragen aan internationale, ook Europese instellingen. Dit betrof ook bevoegdheden die de Länder tot dan toe zelfstandig of in samenwerking met de federale overheid hadden uitgeoefend, zonder dat de Länder hiervoor noodzakelijkerwijs toestemming hoefden te geven. Verder fungeerde de Bondsregering, vanuit het gegeven dat de Europese Unie 'de jure' alleen met nationale staten kan samenwerken, als enige gesprekspartner voor 'Brussel', een gesprekspartner die ook kon instemmen met beslissingen op beleidsterreinen voor welke de Länder

2 Gedeeltelijk gebaseerd op een lezing van Charlie Jeffery op de conferentie 'A Europe of the Regions', Wilton Park, 13 tot 17 november 2000 en zijn artikel 'Towards a 'Third Level' in Europe? The German Länder in the European Union' in *Political Studies* (1996) XI IV, pp. 253-266.

bevoegd waren. Vanuit het perspectief van de Länder was dit een 'verdamping' van hun bevoegdheden via de Bondsregering naar Brussel. Meerderheidsbesluitvorming versterkt dit fenomeen, want al zou de Bondsregering in haar standpuntbepaling rekening houden met de wensen van de deelstaten, dan nog kon, en kan, Duitsland in Brussel worden overstemd. In het bijzonder bij de totstandkoming van de interne markt verwierp de Raad met enige regelmaat standpunten van de Bondsrepubliek die in nauw overleg met de Länder tot stand waren gekomen. Dit sterkte de Länder in hun mening dat bevoegdheden het best afgeschermd konden worden van het niveau van de Europese Unie, vooral sinds de overdracht van bevoegdheden naar de Europese Unie is versneld sinds de totstandkoming van de Europese Akte.

De Länder hebben sinds de jaren tachtig de strijd aangeboden, nationaal en Europees, om dit dubbele lek te dichten en om een sterkere positie in de Europese Unie op te eisen voor subnationale overheden. Zij zijn hierbij opgetreden als motor van een gestructureerde beweging met een eenduidige en coherente agenda van eisen om meer rechten voor subnationale overheden of 'regio's' binnen de Europese Unie.

1.1.3 Regionalisering in een aantal lidstaten³

De rol van de Länder in het streven naar meer bevoegdheden voor subnationale overheden blijkt van ruimere betekenis dan alleen voor Duitsland. Ook in andere landen spelen ontwikkelingen in de verhouding tussen de nationale overheid en subnationale overheden die aan te duiden zijn als 'regionalisering' en die van invloed zijn geweest op de hierboven geschetste gang van zaken op Europees niveau. Bij wijze van voorbeeld wordt hier kort ingegaan op de regionalisering in Spanje, Italië, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Spanje en Italië

In Spanje is de overgang naar een democratisch bestel gepaard gegaan met de overgang van een sterk gecentraliseerde naar een gedecentraliseerde staat. Regio's zijn er veelal historisch bepaalde gebieden met een taal en cultuur die verschillen van de rest van het land. Dit sterkt de regio's in hun streven naar één of andere vorm van autonomie. De bestuurders van Catalonië bijvoorbeeld kijken op een andere wijze naar Brussel dan de Duitse Länder. Catalonië heeft zeer wel oog voor de economische aspecten van het Spaanse lidmaatschap van de Europese Unie, maar zijn verhouding tot de Europese Unie is medebepaald door de wens tot maximalisering van de eigen autonomie, zoals die tot uitdrukking komt in de contacten met andere Europese regio's en een sterke aanwezigheid in het Comité van de Regio's. De Catalaanse bestuurders redeneren dat rechtstreekse afhandeling van zaken met Brussel, zonder tussenkomst van de regering in Madrid, hun zelfstandigheid aanzienlijk kan vergroten: Brussel fungeert dan als instrument voor het streven naar meer autonomie. Eenzelfde beeld tekent zich af in Italië, waar regio's in het economisch florerende noorden zich afkeren van het in hun ogen verspillende armere zuiden. Het noorden baseert dit streven, in tegenstelling tot Catalonië, niet zozeer op historische grondslag: in Italië is het vooral het economische verschil dat de vraag naar meer autonomie heeft doen opkomen.

3 De hierna volgende landenvoorbeelden zijn gedeeltelijk gebaseerd op een notitie van de Afdeling Strategische Beleidsplanning van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de betekenis van regionalisatie voor de toekomstige ontwikkeling van de Europese Unie.

Frankrijk

Frankrijk is een centralistisch bestuurde staat en kent niet zoals Spanje subnationale overheden die streven naar één of andere vorm van autonomie. De uitzondering is Corsica. Desondanks zijn ook in Frankrijk ontwikkelingen aan de gang die kunnen vallen onder de noemer 'regionalisering'. Zo groeide in de jaren tachtig de economische en daarmee ook politieke betekenis van regio's als Rhône-Alpes, Elzas en Lille en omgeving. Deze onderkenden al snel de financiële mogelijkheden die de Europese Unie biedt. Later drong eveneens het besef door van de invloed van EU-regelgeving. In tegenstelling tot hun Spaanse evenknieën hadden de regio's in Frankrijk niet de behoefte zich rechtstreeks tot Brussel te richten om afstand te kunnen nemen van de nationale staat, maar wel wilden ze meer zeggenschap over de eigen economische ontwikkeling. De regio Lyon/Rhône-Alpes, bijvoorbeeld, sloot daartoe in de jaren tachtig verschillende samenwerkingsverbanden, vooral over de grenzen heen, met andere economisch sterk groeiende regio's.

Het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is devolutie het kernwoord in het kader van regionalisering. Devolutie houdt in dat regionale overheden als Schotland en Wales een grote mate van zelfbestuur hebben gekregen onder de regering van premier Blair. Devolutie is onder meer ingevoerd om het opkomende Schotse nationalisme de wind uit de zeilen te nemen.

Devolutie is nog maar recent ingevoerd en heeft daarom nog geen grote invloed gehad op de verhouding met de Europese Unie. De verhouding Londen-deeladministraties ligt hier ook anders dan in bijvoorbeeld Duitsland. Het lijkt er zelfs op dat, door de devolutie, Schotland en Wales veeleer bezig zijn hun eigen zaken intern op orde te stellen en minder dan voorheen acht slaan op Europese ontwikkelingen. Bovendien is buitenlands beleid uitgezonderd van de devolutie en is de Britse nationale regering er veel aan gelegen dit zo te laten. Wel zullen beleid en wetgeving van de Europese Unie een aanzienlijke uitwerking hebben op veel van de kwesties waarvoor de Schotse en Welshe bestuurders voortaan verantwoordelijkheid dragen. In deze kwesties hebben de bestuurders meer zeggenschap gekregen: zo kunnen zij voorstellen van de Europese Unie beoordelen aan de hand van de maatstaf of voldoende rekening is gehouden met de Schotse of Welshe belangen en zullen betrokken ministers uit Schotland of Wales rechtstreeks en zo volledig mogelijk worden betrokken bij besluitvorming over voor hen relevante EU-kwesties. Dit kan ertoe leiden dat de ministers en ambtenaren van Schotland en Wales een rol kunnen spelen in EU-vergaderingen en in onderhandelingen met EU-partners.

Midden-en Oost-Europa

Het vraagstuk van regionalisering begint ook in Midden- en Oost-Europa te spelen, maar op andere wijze dan in West-Europa. De landen in Midden- en Oost-Europa hebben pas in het begin van de jaren negentig hun zelfbeschikkingsrecht herwonnen en in eerste instantie hadden zij de neiging deze zelfstandigheid te bevestigen door een sterke nationale overheid. Delegatie van bevoegdheden naar lagere bestuursniveaus lag vanuit dit perspectief minder voor de hand. Inmiddels wordt erkend dat een extra bestuurslaag de efficiëntie van bestuur kan bevorderen. De Europese Unie bevordert dit proces in het kader van de toetredingsonderhandelingen. Polen heeft bijvoorbeeld regio's ingesteld die inderdaad een effectieve bestuurslaag kunnen vormen tussen het nationale en lokale bestuur. Voor kleinere landen als Slovenië en de Baltische staten is het de vraag of een extra bestuurslaag de efficiëntie van het bestuur bevordert gezien de geringe omvang van deze landen.

In sommige kandidaatlidstaten speelt - al sinds het einde van de Koude Oorlog - overigens wel de angst voor de repeterende breuk van het particularisme en de dreiging van afscheiding. Landen als Slowakije en Roemenië hebben bijvoorbeeld binnen hun grenzen gebieden waar Hongaren een meerderheid vormen; in Estland speelt de omvang van de Russische bevolkingsgroep. Minderheidsvraagstukken kan de centrale overheid in deze landen terughoudend maken ten opzichte van de ontwikkeling van subnationale overheden naar meer zelfstandigheid.

1.2 De subnationale overheden verwerven meer invloed

Zoals gezegd waren de Länder de voortrekkers van het streven naar meer invloed van subnationale overheden op Europese besluitvorming. Zij formuleerden in de aanloop naar 'Maastricht' samen met andere subnationale pressiegroepen, zoals de Assemblée van Europese Regio's, vier eisen die met grote eensgezindheid en een succesvolle onderhandelings- en lobbystrategie zijn ingebracht.⁴

De eisen waren:

1. Uitwerking van het beginsel van subsidiariteit in het verdrag;
2. instelling van een 'regionaal orgaan' op Europees niveau;
3. opening van de Raad van ministers voor ministers van subnationale overheden voor onderwerpen die exclusief vallen onder hun bevoegdheden;
4. instelling van een recht van appèl van subnationale overheden bij het Europese Hof van Justitie op inbreuken op hun rechten door de Raad van ministers of de Europese Commissie.

De eerste drie eisen zijn ingewilligd. Het begrip subsidiariteit, dat al geformuleerd is in het Verdrag van Rome, is nader uitgewerkt in het EG-Verdrag: artikel 5, tweede alinea, EG. Het Comité van de Regio's is opgericht met als doel de belangenbehartiging van subnationale overheden bij de Europese Unie. En tenslotte biedt artikel 203 EG ministers van subnationale overheden de mogelijkheid om als vertegenwoordiger van hun lidstaat in de Raad op te treden.⁵ De omstandigheden rond de inwilliging van de derde eis laten de sterke positie en lobbykracht van de Länder zien. De Bondsregering had geweigerd dit punt in te brengen in de IGC van Maastricht, omdat zij vond dat elke formele vertegenwoordiging van de Länder in de Raad van ministers de eigen afzonderlijke bevoegdheden in buitenlandse aangelegenheden zou ondermijnen. Het was echter op instigatie van de Duitse Länder dat de Belgische delegatie deze eis heeft ingebracht namens de Belgische regio's en gemeenschappen.

De vierde eis riep echter veel weerstand op bij de lidstaten. De lidstaten zijn immers lid van de Gemeenschap en het zijn ook alleen de lidstaten als zodanig die deelnemen aan de werkzaamheden van de Gemeenschap. Met de bevoegdheidsverdeling binnen een lidstaat heeft de Gemeenschap geen bemoeienis, dit zijn interne aangelegenheden. Geschillen over mogelijke inbreuken, vanwege een communautaire maatregel, op de bevoegdheden van een subnationale overheid dienen dan ook op het niveau van de betrokken lidstaat tot oplossing te worden gebracht. Dat zijn geen aangelegenheden

4 Charlie Jeffery, 'Towards a 'Third Level' in Europe? The German Länder in the European Union', pp. 256-257.

5 Artikel 203 EG: 'de Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van elke lidstaat op ministerieel niveau die gemachtigd is om de Regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden'.

voor de Gemeenschap en kunnen de instelling van een beroep bij het Europese Hof van Justitie ook niet rechtvaardigen. Dit laat onverlet dat een subnationale overheid een recht van beroep toekomt indien deze getroffen is door een handeling van een EU-instelling die hem rechtstreeks en individueel raakt.

Het resultaat van Maastricht is dat subnationale overheden een rol hebben verworven als bevoegd speler op het toneel van de Europese Unie en dat binnenlands en Europees-buitenlands beleid steviger aan elkaar zijn vastgeklonken. Dit laatste kwam in Duitsland tot uitdrukking in grondwetswijzigingen die de Länder een aanzienlijke rol hebben gegeven bij de vaststelling van prioriteiten die de federale overheid voorstaat in de Europese Unie en die het de Bondsregering onmogelijk hebben gemaakt om zonder toestemming van de Länder bevoegdheden over te dragen aan de Europese Unie. Daarnaast is vermeldenswaard dat veel Länder tegenwoordig zelfs de post 'minister voor Europese zaken' kennen. De gevolgen van de sterke positie van de Länder waren opnieuw zichtbaar in de onderhandelingen rond het Verdrag van Amsterdam. Bondskanselier Kohl moest geregeld ruggespraak houden met de leiders van de belangrijkste Länder en had weinig ruimte om zelfstandig te beslissen. Desondanks blijven de Länder beducht voor een afname van hun bevoegdheden door de samenwerking in de Europese Unie, reden waarom ze blijven streven naar afscherming van hun bevoegdheden.

I.3 Slotopmerkingen

De AIV is van oordeel dat de wens tot beïnvloeding van beleid van de Europese Unie door subnationale overheden zeker niet minder zal worden en wellicht zal toenemen. In de jaren tachtig en negentig heeft onder meer deze wens, en de vrees van subnationale overheden, die bevoegdheden hebben die in andere lidstaten op nationaal niveau worden uitgeoefend, voor een afname van hun bevoegdheden geleid tot een beweging van sterke subnationale overheden, met een coherente agenda en een duidelijk pakket van eisen, zoals een zelfstandige(r) positie ten opzichte van de nationale overheid, een eigen stem van de subnationale overheden in de Europese Unie en rechtstreekse toegang tot 'Brussel'. Dit regionalisme heeft geresulteerd in enkele institutionele veranderingen in de Europese Unie, die naar het voorkomt niet gebracht hebben wat de initiatiefnemers ervan hadden verwacht (zie ook hoofdstuk II). Hierbij past de kanttekening dat hun verwachtingen wellicht ook hooggespannen waren.

De AIV meent dat het regionalisme mogelijk anders van karakter en diverser zal worden. Sommige subnationale overheden zullen zich rechtstreeks blijven richten tot Brussel, andere zullen meer opereren via transnationale netwerken. Naar het voorkomt zullen subnationale overheden tevens meer en meer beïnvloeding nastreven van de nationale overheid, aangezien de gedachte bij hen veld heeft gewonnen dat hun stem in Brussel meer gewicht heeft in combinatie met die van de nationale overheid. In het bijzonder subnationale overheden, die bevoegdheden hebben die in andere lidstaten op nationaal niveau worden uitgeoefend, zullen zich, naar het zich laat aanzien, (blijven) richten op afscherming van hun bevoegdheden van de Europese Unie.

II Institutionele verankering

De in het vorige hoofdstuk geschetste ontwikkelingen hebben geleid tot een institutionele verankering van de rol van subnationale overheden. In dit hoofdstuk wordt hiervan een beeld geschetst.

II.1 Het Europese niveau

II.1.1 Het Comité van de Regio's

De institutionele verankering van de rol van de subnationale overheden op Europees niveau heeft vooral gestalte gekregen in het Verdrag van Maastricht met de formele vormgeving van het beginsel van subsidiariteit en de oprichting van het Comité van de Regio's.⁶ Het Comité van de Regio's functioneert sinds 1994 en heeft uitsluitend bevoegdheden als adviesorgaan. Via het Comité kunnen regio's, steden, gemeenschappen en andere bestuurslagen in de communautaire besluitvorming andere EU-instellingen van advies dienen. In het kader op deze pagina is een overzicht opgenomen van de beleidsterreinen op welke het Comité, gevraagd of ongevraagd, adviezen kan uitbrengen. Bijlage II bevat een omschrijving van de interne structuur van het Comité.

Het werkterrein van het Comité van de Regio's:

De Raad van ministers moet het Comité advies vragen op het terrein van het structuur- en cohesiebeleid, in de praktijk: structuurfondsen, de zogenaamde transeuropese netwerken (infrastructuur, verkeer, telecommunicatie, energie), cultuur-, jeugd- en onderwijsbeleid, milieu, verkeer en vervoer, werkgelegenheid en sociaal beleid. Daarnaast kan het Comité zich uitspreken over onderwerpen op verzoek van de Raad of Commissie. Dit gaat in het bijzonder om grensoverschrijdende samenwerking. Verder kan het Comité ook advies uitbrengen wanneer het van mening is dat specifieke regionale belangen op het spel staan.

Het Comité kan bovendien, wanneer het dit zinvol acht, op eigen initiatief advies uitbrengen. Het wacht dan niet beleidsvoorstellen of adviesverzoeken af, maar bestudeert bijvoorbeeld het werkprogramma van Commissie en Raad op onderwerpen die het lokale of regionale bestuur raken. Zo kan het Comité nauwlettend in het oog houden hoe EU-wetgeving, die voor subnationale overheden relevant is, in normale wetgeving wordt omgezet. Daarnaast heeft het Europees Parlement de mogelijkheid om het Comité te raadplegen in zaken van gemeenschappelijk belang.

De eerste jaren van het Comité waren de voornaamste doelstellingen het zichzelf profileren en het onder de aandacht brengen hoezeer subnationale overheden en de Europese Unie met elkaar te maken hebben. Hiertoe maakte het Comité ruim gebruik van het recht ongevraagd adviezen uit te brengen. In 1994 bracht het 27 adviezen uit, waarvan 6 uit eigen beweging. Het aantal adviezen steeg daarna gestaag tot het gemiddelde van nu, zo'n 50 adviezen per jaar.

6 De voornaamste doelstellingen van het Comité zijn de verkleining van de groeiende kloof tussen de Europese Unie en burger en het dienen als forum voor vertegenwoordiging van lokale en regionale overheden.

Hoe succesvol is het Comité?

De vraag is wat de invloed van het Comité is en hoe doeltreffend zijn adviezen zijn. Van belang in dit verband zijn de relaties die het Comité onderhoudt met het Europees Parlement en de Europese Commissie. Het Comité onderhoudt nauwe betrekkingen met het Europees Parlement, waarvan het de taken en werkzaamheden wil aanvullen. De relatie is echter niet zonder spanningen. Door de rol die het Parlement vervult in de institutionele opzet van de Europese Unie, ziet het het Comité, behalve als medestander óók als rivaal. Ten eerste vertegenwoordigt het Europees Parlement alle kiezers in de Europese Unie en vindt het de aanspraak die het Comité maakt op vertegenwoordiging vanuit dat oogpunt overbodig. Ten tweede vormt het Comité vanuit het perspectief van het Parlement een extra en complicerende schakel in de EU-besluitvorming. In de rolverdeling tussen het Comité en de Europese Commissie zijn daarentegen minder ingebouwde spanningen. De Europese Commissie ziet het Comité als lichaam dat een tegenwicht kan bieden tegenover de Raad van ministers. De grootste invloed kunnen het Comité en diens adviezen waarschijnlijk dan ook uitoefenen wanneer het Comité gezamenlijk optrekt met de Europese Commissie, vooral daar waar de Commissie de hoofdrol speelt, namelijk bij de voorbereiding van beleidsvoorstellen en de opzet en uitwerking van communautaire programma's en initiatieven.⁷

Verder moet worden bedacht dat de leden van het Comité formeel hun ambt dienen uit te oefenen vanuit het algemeen belang van de Europese Unie en niet dienen op te treden als belangenbehartiger van hun afzonderlijke subnationale overheid of zelfs lidstaat.⁸ De leden van het Comité zijn echter zo verscheiden als de subnationale overheden waar zij voor staan, van gemeenten, grote steden, departementen en provincies tot deelstaten met bevoegdheden, die in andere lidstaten op nationaal niveau worden uitgeoefend. Deze verscheidenheid nu blijkt het moeilijk te maken alle belangen te bundelen. Hier komt nog bij dat de belangen van de subnationale overheden in het Comité ook tegengesteld kunnen zijn, bijvoorbeeld waar het gaat om de verwerving van structuurfondsen. De invloed van het Comité en diens adviezen is moeilijk meetbaar, maar mede om deze reden waarschijnlijk relatief gering.

Tijdens de IGC van Nice is overeengekomen dat leden van het Comité ofwel democratisch gekozen moeten zijn, ofwel politiek verantwoordelijk zijn voor een verkozen vergadering. Deze 'democratische waarborg' dient ter ondersteuning van de tweeledige taak van de leden van het Comité: enerzijds moeten zij zorgen dat bij de uitwerking van communautair beleid rekening wordt gehouden met de rechtstreekse belangen van de burgers, anderzijds dienen zij burgers op de hoogte te houden van wat er in de Europese Unie gebeurt. Deze tweeledige informatiefunctie is tot nog toe niet goed uit de verf gekomen.

II.1.2 Subsidiariteit

De instelling van het Comité was een stap ter verwezenlijking van het voornemen "voort te gaan met het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin besluiten zo dicht mogelijk bij de burgers worden genomen in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel".⁹ Er bestaat dus een samenhang met het subsidiariteitsbeginsel, dat als volgt nader wordt gespecificeerd:

7 Dr. B.J.S. Hoetjes, 'Een Europees-bestuurlijke verdieping? De Nederlandse provincies en de Europese Unie sinds het Verdrag van Maastricht', Internationale Spectator, september 1999.

8 Artikel 263 EG: "De leden van het Comité mogen niet gebonden zijn door enig imperatief mandaat. Zij oefenen hun ambt volkomen onafhankelijk uit in het algemeen belang van de Gemeenschap".

“Optreden van de Gemeenschap is alleen gerechtvaardigd als aan beide aspecten van het subsidiariteitsbeginsel is voldaan: de doelstellingen van het overwogen optreden kunnen niet voldoende door het optreden van de lidstaten worden verwezenlijkt in het kader van hun nationaal grondwettelijk stelsel, en kunnen derhalve beter door een optreden van de Gemeenschap worden verwezenlijkt.”¹⁰

De vraag die het beginsel van subsidiariteit beoogt te beantwoorden is op welk niveau beleids- en besluitvorming thuishoort. Bovendien is het streven dat door subsidiariteit, in beginsel, meer beslissingen op het laagst mogelijke niveau worden genomen. Hierdoor zou de betrokkenheid van de burger worden vergroot bij de besluitvorming en daarmee bij de Europese samenwerking. Het is de vraag in hoeverre de invoering van het beginsel hiertoe heeft geleid.

De regeringen van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, de Duitse Länder en andere subnationale overheden met een behoorlijke stem in het kapittel zoals de Belgische en Spaanse, hebben het meest aangedrongen op een nadere uitwerking van het beginsel van subsidiariteit in de Europese Unie. Alle hadden verschillende beweegredenen. De Duitse regering zag het subsidiariteitsbeginsel als element voor een federatieve ordening van Europa naar Duits model. Een vergelijkbare zienswijze ligt mede ten grondslag aan de wens van de Länder te komen tot een ‘Kompetenzkatalog’. De Britse regering zag subsidiariteit als middel om de in haar ogen te sterk gegroeide macht van de Europese Commissie in te dammen.

Interpretatieverschillen

Over het beginsel van subsidiariteit in het EG-Verdrag en het Verdrag van Maastricht bestaan interpretatieverschillen. Lidstaten zoals Spanje, Nederland, België, Luxemburg en Ierland menen dat een interpretatie die zou leiden tot een inperking van de initiatiefmogelijkheden van de Europese Commissie, zoals voorgestaan door het Verenigd Koninkrijk, moet worden voorkomen omdat zo'n inperking verdere integratie zou kunnen verhinderen.

Ten behoeve van dit advies vat de AIV het beginsel van subsidiariteit als volgt op. De Gemeenschap kan slechts optreden krachtens een haar uitdrukkelijk toegekende bevoegdheid.¹¹ Op die beleidsterreinen waar zowel de lidstaten als de Gemeenschap een bevoegdheid hebben, treedt de Gemeenschap alleen op indien zo'n optreden effectiever moet worden geacht dan wanneer het handelen aan de lidstaten wordt overgelaten.¹² Voorts dient, als de Gemeenschap optreedt, dat optreden in overeenstemming

9 Zie artikel 1 EU: “Dit Verdrag markeert een nieuwe etappe in het totstandbrengen van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.”

10 Zie artikel 5 EG, tweede alinea: “Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt. Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken.”

11 Artikel 5, eerste alinea, EG.

12 Artikel 5, tweede alinea, EG.

te zijn met het evenredigheidsbeginsel.¹³ Eén en ander laat intussen onverlet dat, indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk wordt geacht om een van de verdragsdoelstellingen te verwezenlijken zonder dat de Gemeenschap op het desbetreffende beleidsterrein over uitdrukkelijke bevoegdheden beschikt, de Raad - op voorstel van de Europese Commissie - met unanimititeit en na raadpleging van het Europees Parlement passende maatregelen kan nemen.¹⁴

In de aanloop naar het Verdrag van Amsterdam is over subsidiariteit gesproken. De Duitse en Oostenrijkse regering en het Comité van de Regio's spreken zich dan uit voor een doorwerking naar subnationale overheden. De Belgische positie is dat subsidiariteit een leidend beginsel moet vormen voor de verhouding tussen de Europese Unie, nationale overheden en subnationale overheden, maar dat de voorgestelde doorwerking niet aanvaardbaar is, aangezien deze een rem zou kunnen vormen op het dynamische en evolutieve karakter van de Europese integratie. Ook de Spaanse regering is van opvatting dat subsidiariteit niet een instrument moet worden om bevoegdheden die al op de Europese Unie zijn overgegaan weer af te nemen. Aangezien de meeste lidstaten zich hebben verzet tegen verdere veranderingen van het beginsel van subsidiariteit, is het van een doorwerking naar subnationale overheden niet gekomen.

Hoe heeft subsidiariteit tot nu toe gefunctioneerd?

Allereerst kan worden vastgesteld dat het begrip subsidiariteit zoals het nu wordt gehanteerd in de Europese Unie, van toepassing is op de verdeling van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten, niet op die tussen lidstaten en subnationale overheden. Dit laatste is een zaak van de lidstaten zelf. De toepassing van het beginsel in een lidstaat is afhankelijk van de constitutionele en bestuurlijke inrichting van het land in kwestie.

Vast staat dat de toepassing van het beginsel in de Europese Unie moeilijk blijkt, omdat er nog geen sprake is van een algemeen aanvaarde uitleg van subsidiariteit. Zo kan er geen overeenstemming worden bereikt over welke beleidsterreinen behoren tot de afzonderlijke bevoegdheid van de Europese Unie. Het Europese Hof van Justitie heeft zich dan ook nog niet laten verleiden tot fundamentele uitspraken over de toepassing van het beginsel van subsidiariteit, wat wel aangeeft dat het vooral als een politiek beginsel wordt beschouwd. Het blijkt moeilijk te zijn bevoegdheden duidelijk af te bakenen tussen verschillende bestuurslagen, een probleem dat ook de voorstanders van een 'Kompetenzkatalog' kennen. Bevoegdheden kunnen verschuiven of worden gedeeld tussen subnationale overheden, lidstaten en organen van de Europese Unie, wat het dynamische karakter van de Europese integratie weerspiegelt.

Bovendien kan niet in alle gevallen onomstotelijk worden vastgesteld welk optreden meer effectief is, dat van de lidstaten of van de Europese Unie. Subsidiariteit wordt daarom als een dynamisch beginsel opgevat, dat een uitbreiding van de werkzaamheden van de gemeenschap kan inhouden, maar ook een inperking als de omstandigheden dit verlangen.¹⁵ In dit verband verdient het vermelding dat het beginsel van

13 Artikel 5, derde alinea, EG.

14 Artikel 308 EG.

15 Zie Protocol betreffende de Toepassing van het Subsidiariteits- en Evenredigheidsbeginsel, lid 3, behorende bij het Verdrag van Amsterdam.

subsidiariteit zoals het nu wordt gehanteerd in de Europese Unie de Europese Commissie verplicht bij ieder voorstel aan te geven waarom zij dit voorstel doet en wat de meerwaarde is van haar aanpak in vergelijking met een mogelijke aanpak van de lidstaten. Deze verplichting heeft tot doel Eurosceptici te laten zien dat de Europese Commissie haar taken niet nodeloos uitbreidt. Hieruit kan tevens worden geconcludeerd dat bij strenge toepassing van het beginsel de Europese Commissie zich genoodzaakt zou kunnen zien de eigen initiatieven te beperken.

II.1.3 Verdere ingang in de Europese besluitvorming

Subnationale overheden proberen hun invloed op Europese besluitvorming ook tot gelding te laten komen via informatie- cq lobbykantoren in Brussel. Op dit moment zijn er zo'n 150 en hun aantal groeit. Daarnaast hebben zij internationale netwerken van samenwerking opgezet. De rol van deze kantoren bestaat uit de verwerving van informatie die hun opdrachtgevers kunnen gebruiken voor, onder meer, binnenlandse beïnvloeding van beleidsbeslissingen. Aan de andere kant proberen lobbykantoren rechtstreeks beleidsbeslissingen in Brussel te beïnvloeden. Verkrijging van informatie is waarschijnlijk het meest van belang. Subnationale overheden moeten nog altijd meer moeite doen om informatie te verwerven dan nationale overheden. De oprichting van deze lobbykantoren in Brussel betekent een eerste stap in de vermindering van de 'informatiekloof'. Bijlage III bevat een overzicht van soorten en aantallen lobbykantoren, waarbij dient te worden aangetekend dat ook een aantal nationale verenigingen van gemeenten en regio's, vooral uit Noord-Europese staten, inmiddels een kantoor heeft in Brussel.

II. 2 Het nationale niveau

Tot wat voor soorten institutionele verankering in de lidstaten hebben de ontwikkelingen zoals beschreven in hoofdstuk I geleid? Allereerst verdient vermelding dat de algemene tendens is dat lidstaten meer en meer bereid zijn subnationale overheden een rol te geven bij de ontwikkeling van nationale standpunten met betrekking tot Europese beslissingen waarvan zij de gevolgen zullen ondervinden. De nationale overheden gaan namelijk meer en meer inzien dat de kwaliteit van Europese besluitvorming is gebaat bij tijdige betrokkenheid van subnationale overheden, omdat deze kennis hebben van en ervaring met de uitvoering van beleid. Overigens wint bij lidstaten ook de overtuiging terrein dat een louter negatieve bejegening van subnationale overheden, in hun rol van uitvoerder, contraproductief kan werken. Sancties op slechte of gebrekkige uitvoering werken minder goed dan de positieve benadering van tijdige betrokkenheid van subnationale overheden.

Hun interne positie bepaalt in hoofdzaak de mate waarin subnationale overheden er in slagen invloed te verwerven op de nationale besluitvorming. Allereerst is er de constitutionele factor: hoe groter de binnenlandse bevoegdheden van de subnationale overheden, hoe meer deze te maken zullen hebben met en hoe meer deze ook betrokken willen zijn bij nationale besluitvorming. Hoe sterker ook hun basis zal zijn om in het binnenlandse krachtenspel deze wens kracht bij te zetten. In het algemeen kan dan ook worden gesteld dat subnationale overheden, zoals in Duitsland, België en Oostenrijk, die over bevoegdheden beschikken die in andere lidstaten op nationaal niveau worden uitgeoefend, meer invloed kunnen verwerven op de nationale besluitvorming dan subnationale overheden die deze niet hebben.

Verder is de kwaliteit van de relaties tussen de nationale overheid en de subnationale overheden in dit verband van belang. Hoe formeler die relatie is gestructureerd, hoe

effectiever het kanaal van beïnvloeding. En tenslotte is ook de mate van (de)centralisatie bepalend. De mate waarin de subnationale overheden invloed hebben verworven op de nationale beeldsvorming aangaande en inbreng in de Europese Unie verschilt derhalve van land tot land, van subnationale overheid tot subnationale overheid en van beleidsterrein tot beleidsterrein, zoals hierboven is omschreven.¹⁶

Ter illustratie kan dienen dat de grote verscheidenheid in subnationale overheden, met hun verschillen in bevoegdheden en interne bestuurlijke posities zelfs bij het specifiek op subnationale overheden gerichte regiobeleid leidt tot aanzienlijke verschillen per lidstaat in de rol die deze overheden spelen bij de totstandkoming van EU-beleid. In sommige lidstaten hebben zij een belangrijke (mede)beleidsbepalende positie bij de beeldsvorming van het nationale standpunt over de ontwikkeling van het EU-regiobeleid, in een lidstaat als Frankrijk is bijvoorbeeld de stem van de nationale overheid daarentegen doorslaggevend en beperken de subnationale overheden zich tot uitvoering. Overigens verdient het in dit kader vermelding dat subnationale overheden in het algemeen meer invloed kunnen verwerven, onder andere ten opzichte van de centrale overheid door de aanwending van de structuurfondsen.

Een ander voorbeeld van verschillende vormen van betrokkenheid in de beeldsbepaling is te vinden op het beleidsterrein milieu. In Duitsland en in Nederland ondervinden subnationale overheden (deelstaten in Duitsland en provincies en gemeenten in Nederland) als uitvoerders sterk de invloed van 'Brussels' milieubeleid. De deelstaten zijn bevoegd op dit terrein en hebben intern een (mede) beleidsbepalende rol. In Nederland is de invloed van provincies en gemeenten op de nationale standpuntbepaling ten behoeve van Europees beleid in het algemeen gering. Een uitzondering hierop is de rol die zij spelen in de formulering van het nationale standpunt met betrekking tot de structuurfondsen.

Op welke wijze zijn subnationale overheden nu betrokken bij de nationale besluitvorming en inbreng in de Europese Unie?¹⁷ Hieronder volgt een aantal voorbeelden van de wijze waarop aan deze betrokkenheid in een aantal lidstaten is vormgegeven.

*België, het federale voorbeeld*¹⁸

België is een voorbeeld van een lidstaat waar betrokkenheid van subnationale overheden tot de nationale standpuntbepaling zeer ver gaat. De gemeenschappen en regio's in België hebben wetgevende en uitvoerende bevoegdheden die gelijk zijn aan die van de federale instellingen, ieder in zijn eigen domein en met inachtneming van de eigen bevoegdheden. Omdat ze volledig en integraal bevoegd zijn, zijn zij ook verantwoordelijk voor de gehele beeldscyclus, van beeldsvorming tot uitvoering. Op deze grondslag nemen de gemeenschappen en regio's deel in de administratie van EU-beleid op terreinen, voor welke ze bevoegd zijn. Dit houdt in dat ambtenaren van de gemeenschappen en regio's direct deelnemen in expertgroepen van de Commissie bij de voorbereiding van een Unie-initiatief, dat zij zijn vertegenwoordigd in de Belgische Permanente Verte-

16 Charlie Jeffery, 'Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?' in *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nr. 1, maart 2000, pp. 1-23.

17 Voorbeelden uit: 'The Intermediate Level of Government in European States', EIPA.

18 Uit 'The Intermediate Level', EIPA, 'Intermediate Level in Belgium? The Participation of Communities and Regions in State Power', Robert Polet, pp. 21-48.

genwoordiging bij de Europese Unie (PVEU) en deelnemen aan COREPER. Ook nemen de bevoegde ministers van subnationale overheden deel aan de (Europese) Raad van ministers. Hierin wordt België, afhankelijk van het onderwerp, vertegenwoordigd door een federale minister, indien de zaak puur federaal is, door een federale minister en een vertegenwoordiger van de relevante subnationale overheid indien het een gedeelde bevoegdheid betreft, of zelfs door één of twee ministers van subnationale overheden als het onderwerp uitsluitend binnen de bevoegdheden van de subnationale overheid valt. België kent een wettelijke verplichting te komen tot samenwerkingsovereenkomsten tussen federale staat, gemeenschappen en regio's over deze 'variabele' vertegenwoordiging. Daarnaast nemen de gemeenschappen en regio's deel in de uitvoeringscomités (de raadgevende, regelgevende of managementcomités) van de Europese Unie en zijn ze verantwoordelijk voor de omzetting van EU-richtlijnen in Belgische wet- en regelgeving op de voor hen relevante terreinen. Deze uitgesproken deelname van subnationale overheden kan leiden tot problemen op het moment dat deze overheden Europese regels niet (goed) uitvoeren. De grondwet is daarom in 1993 aangepast: bij in gebreke blijven van subnationale overheden heeft de federale regering de bevoegdheid herkregen in te grijpen, zelfs op beleidsterreinen die uitsluitend onder de bevoegdheden van de subnationale overheden vallen.

*Frankrijk, het centralistische voorbeeld*¹⁹

Subnationale overheden in Frankrijk hebben relatief weinig invloed op de nationale beleidsvorming ten behoeve van Europese besluitvorming. Het is de nationale regering die het Franse EU-beleid vormgeeft. Dit laat zich illustreren met het voorbeeld van de structuurfondsen. In veel landen leidde dit op subnationale overheden toegesneden beleid tot een omslagpunt in het denken over de betrokkenheid van subnationale overheden bij de uitvoering, maar ook bij de formulering van beleid. Zo niet in Frankrijk. De Franse subnationale overheden vormen maar één schakel in de onderhandelingsketen over de structuurfondsen waarin de nationale overheid de beslissende stem heeft. Verder zijn de regionale prefecten als vertegenwoordigers van de nationale overheid verantwoordelijk voor de uitvoering van EU-beleid met betrekking tot economisch-sociale ontwikkeling en regionale ontwikkeling. Meer in het algemeen zijn de prefecten verantwoordelijk voor de naleving van EU-regelgeving door subnationale overheden. Deze laatste hebben geen andere keus dan EU-beleid toe te passen op terreinen die in ruime mate het subnationaal niveau raken - zonder bij de beleidsvorming betrokken te zijn - en de uitvoering onder controle van de prefecten te stellen.

*Ierland, het functionele voorbeeld*²⁰

Ierland is net als Frankrijk een voorbeeld van een in hoge mate gecentraliseerd land. De lokale autoriteiten hebben weinig autonomie. De totstandkoming van subnationale overheden is in Ierland geschied onder invloed van de Europese Unie, in het bijzonder de structuurfondsen. De Ierse regering had in het kader van de toetreding tot de Europese Unie als prioriteit de verwerving van zoveel mogelijk fondsen. Met dat doel voor ogen heeft de regering een regionale infrastructuur opgezet met een adviserende functie, de zogeheten 'Regionale Autoriteiten'. Deze spelen een belangrijke rol bij de toewijzing van structuurfondsen.

19 Ibidem, 'Régions, Départements, Préfets, Intercommunalité: The French-style Territorial Government Network', Franck Petiteville, pp. 175-197.

20 Ibidem, 'The Intermediate Level of Government in Ireland: Local Government with a Regional Overlay', Michael Kelly, pp. 197-210.

II.3 Slotsom

Bovengenoemde voorbeelden laten zien dat in sommige lidstaten - de situatie in Nederland komt aan de orde in hoofdstuk III - zoals in België, en eveneens in Duitsland en in Oostenrijk in de grondwet vastgelegde vormen van toegang tot Europese besluitvorming bestaan. In Spanje en Italië zijn subnationale overheden er in geslaagd om formele, maar nog niet in de grondwet verankerde rechten op betrokkenheid in EU-beleidsvorming te verwerven. In Frankrijk spelen de subnationale overheden een ondergeschikte rol, terwijl in andere lidstaten, zoals Ierland, hun positie vooral functioneel is. Dit alles onderstreept nogmaals de grote verscheidenheid aan soorten subnationale overheden en hun wijze van betrokkenheid.

De conclusie luidt dat subnationale overheden zeker in een aantal lidstaten zich een plaats als medespeler hebben weten te verwerven - tussen de lidstaten en de organen van de Europese Unie - in de besluitvorming over het beleid van de Europese Unie. In de jaren tachtig zijn op het Europese niveau twee belangrijke institutionele veranderingen ingevoerd ter bevordering van de belangen van subnationale overheden, het Comité van de Regio's en de formele vormgeving van het beginsel van subsidiariteit. De verdergaande eis van een deel van de subnationale overheden naar meer invloed en zelfs een verplichte deelname van vertegenwoordigers van subnationale overheden aan de besluitvorming in de Europese Unie, is in de jaren tachtig en negentig niet vervuld. Hier liggen oorzaken aan ten grondslag, die eerder ter sprake zijn gekomen:

1. De Europese Unie kent formeel-juridisch als leden alleen lidstaten en mengt zich niet in de interne gang van zaken binnen lidstaten;
2. de verscheidenheid aan subnationale overheden en bijbehorende bevoegdheden is groot en bemoeilijkt de formulering van een uniforme methode ter bevordering van betrokkenheid van subnationale overheden bij EU-beleidsvorming;
3. veel lidstaten zijn wel bereid subnationale overheden te betrekken in de nationale voorbereiding op EU-besluitvorming, maar niet om deze in die besluitvorming een formele stem te verlenen.

Zijn de initiatiefnemers, en dan met name de Länder, tevreden met de in Maastricht wel bereikte resultaten? Het lijkt er op van niet: de politieke werking van het Comité van de Regio's en van het beginsel van subsidiariteit is in hun ogen teleurstellend. Het Comité van de Regio's bevat een grote verscheidenheid aan subnationale overheden met zeer verschillende bevoegdheden en belangen die met elkaar kunnen strijden. Daarnaast heeft het beginsel van subsidiariteit niet de gewenste bescherming van bevoegdheden opgeleverd: een consequente toepassing van het beginsel wordt namelijk bemoeilijkt doordat er interpretatieverschillen bestaan over het begrip. De Länder blijven bovendien beducht voor een afname van hun bevoegdheden door de samenwerking in de Europese Unie, ondanks het feit dat ze het 'gat' waardoor hun bevoegdheden weglekten door grondwetswijzigingen praktisch hebben gedicht.

III De situatie in Nederland

III.1 Inleiding

Het Nederlandse bestuursstelsel

Alvorens in te gaan op de situatie in Nederland, worden de voor dit advies meest relevante bestuurlijke uitgangspunten van de Nederlandse staat genoemd.²¹

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Naast de centrale overheid worden andere (subnationale) overheden met een grondwettelijke verankering erkend, onder andere provincies, gemeenten en waterschappen. Burgers in Nederland hebben te maken met voorschriften van drie verschillende overheden: op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Voorschriften van subnationale overheden mogen niet in strijd zijn met die van het hogere gezag. Autonomie en medebewind zijn beide vormen van decentralisatie van de nationale overheid naar subnationale overheden. Autonomie houdt in dat de bestuursorganen van de provincies en gemeenten binnen de eigen huishouding bevoegd zijn tot zelfstandig handelen en dat zij bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen voor de burgers in hun territorium. Onder medebewind wordt in het algemeen verstaan dat een hoger overheidsorgaan door regelgeving een lager orgaan verplicht tot medewerking. In talrijke wetten worden aan subnationale overheden taken opgedragen. Dit medebewind krijgt mede vorm in een uitgebreide overlegstructuur tussen deze subnationale overheden en de nationale overheid. Dit betekent overigens niet dat er altijd een scherp afgebakende verdeling van bevoegdheden bestaat tussen de verschillende bestuurslagen. Het publieke belang wordt in Nederland door de nationale en subnationale overheden beide behartigd.

Aandacht van en voor subnationale overheden

Hoe is het in Nederland nu gesteld met de aandacht van en voor subnationale overheden en hun rol met betrekking tot de Europese Unie? Alvorens hierop in te gaan dient te worden vermeld dat ook in Nederland de verscheidenheid aan subnationale overheden speelt. Naast de grondwettelijk verankerde subnationale overheden als provincies en gemeenten - alleen al vanwege hun verschil in omvang niet homogeen - bestaan ook andere bestuurs- en/of samenwerkingsvormen die in dit verband van belang zijn zoals de Euregio's, agglomeraties van grote steden, zoals de Randstad, landsdelen en samenwerkingsverbanden als Rotterdam met Antwerpen en Heerlen met Aken.

De aandacht van subnationale overheden in Nederland voor de Europese Unie neemt toe. De subnationale overheden waren aanvankelijk vooral geïnteresseerd in de Europese Unie vanwege de mogelijkheid structuurfondsen te verwerven. Zij hebben relatief laat de invloed van de Europese besluitvorming onderkend, omdat veel van de Europese regelgeving in Nederland al eerder nationaal tot stand was gekomen. In een later stadium kwam pas Europese regelgeving tot stand die voor Nederland 'nieuw' was. Wel blijft het zo dat het moeilijk is deze regelgeving te herkennen als Europees, omdat EU-regelgeving, indien het richtlijnen betreft, wordt omgezet in nationale regelgeving. Subnationale overheden in Nederland worden zich de laatste jaren meer en meer bewust van het belang van deze EU-regelgeving die zij moeten uitvoeren. In het verlengde hiervan neemt de wens toe om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van het

21 'De staatsinrichting', H.A.H. Toornvliet, 2e herziene druk, 1992, p. 279-282.

nationale standpunt op weg naar 'Brussel'. Deze groeiende belangstelling is wel vaak nog ingegeven door een negatieve motivering, te weten de vrees van subnationale overheden te worden geconfronteerd met regelgeving waarmee men niet goed uit de voeten kan, wat er in het ergste geval toe kan leiden dat ze schadeloosstelling moeten betalen voor fouten in de uitvoering.

De aandacht van de centrale overheid in Nederland voor de rol van subnationale overheden bij de voorbereiding en uitvoering van Europese besluitvorming neemt eveneens toe, maar is tot nu toe vooral formeel geweest. Als eindverantwoordelijke tegenover de Europese Unie heeft de nationale overheid tot nu toe haar aandacht in belangrijke mate gericht op eventuele fouten in de uitvoering van EU-beleid door subnationale overheden. Aan de andere kant begint de nationale overheid meer en meer in te zien dat de kwaliteit van besluitvorming kan worden verbeterd door subnationale overheden eerder te betrekken bij standpuntbepaling

III.2 Institutionele vormgeving in Nederland van betrokkenheid van subnationale overheden

Mede naar aanleiding van een rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) "Wijken of herijken. Nationaal bestuur en recht onder Europese invloed" van september 1998 is de betrokkenheid van subnationale overheden in de standpuntbepaling over EU-beleidsvoorstellen verder vormgegeven. Het geregelde overleg tussen nationale overheid en subnationale overheden is geformaliseerd en EU-beleidsvoorstellen met belangrijke gevolgen voor subnationale overheden worden besproken met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De betrokkenheid van IPO en VNG bij de werkzaamheden van de Beoordelingscommissie Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) is versterkt. Het overleg tussen de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden (BZK) en dat van Buitenlandse Zaken (BZ) en VNG en IPO is geformaliseerd. Daarnaast zijn in het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl tussen het Ministerie van BZK en IPO en VNG van maart 1999 afspraken opgenomen over omgangsregels tussen nationale en subnationale overheden in Europees perspectief.

In de BNC hebben IPO en VNG niet de door hen gewenste waarnemersstatus gekregen, maar de Ministeries van BZK en BZ stellen hen wel op de hoogte van voor hen relevante Europese voorstellen. Verder bespreken de verantwoordelijke departementen voorstellen die gevolgen hebben voor subnationale overheden bilateraal met IPO en VNG. Ten slotte is in het zogenoemde BNC-fiche, waarmee de beleidsformulering wordt ingekaderd, een rubriek opgenomen over de betrokkenheid van IPO en VNG bij de voorbereiding van het fiche. Het parlement, IPO en VNG krijgen het vastgestelde fiche toegezonden. Daarnaast is van belang dat de Staatssecretaris van Economische Zaken coördinerend bewindspersoon is voor de regio's die een beroep willen doen op de structuurfondsen.

Ten slotte bestaat sinds december 1997 de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER). Deze is belast met de coördinatie van de doorwerking van het Europees recht in het nationaal recht, het op een gestructureerde wijze volgen van de Europeesrechtelijke ontwikkelingen en het in kaart brengen van de gevolgen daarvan voor de Nederlandse rechtsorde. Tevens is de ICER belast met de coördinatie van een inhoudelijk, organisatorisch en procedureel adequate uitvoering van het Europees recht in Nederlands beleid, wetgeving, rechtspraak en rechtspraak. De subnationale overheden zijn overigens niet vertegenwoordigd in de ICER.

VNG en IPO zouden graag een verdere verankering zien van de betrokkenheid van de subnationale overheden bij relevante besluitvorming. Zij bepleiten onder meer het ROB-advies over te nemen om subnationale overheden een formele positie toe te kennen bij nationale ambtelijke en politieke organen die de Nederlandse standpunten in het Europees beleid voorbereiden, onder andere te bereiken door een formele waarnemersstatus bij het BNC.

IV Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal eerst een algemene afweging worden gemaakt over de in de adviesaanvraag gestelde vragen. Op basis van deze afweging zullen vervolgens enkele mogelijkheden ter versterking van de betrokkenheid van subnationale overheden worden onderzocht.

IV.1 Algemene afweging

Zoals aangegeven in de inleiding is bij de behandeling van de in de adviesaanvraag gestelde vragen zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij eerder geformuleerde uitgangspunten van de AIV over vraagstukken betreffende de Europese Unie. Deze worden hieronder nogmaals weergegeven:

- Versterking van de slagvaardigheid van de besluitvorming en van de uitvoerende capaciteit. Hierbij betreft de AIV de vraag welke waarde subnationale overheden kunnen hebben in de verbetering van de besluitvorming en de uitvoerbaarheid van besluiten binnen de Europese Unie;
- vermindering van het democratisch tekort en de versterking van de betrokkenheid van de Europese burger.

Het belang, in democratisch en bestuurlijk opzicht, van subnationale overheden heeft de AIV van meet af aan voor ogen gestaan. Hij is ervan overtuigd dat deze subnationale overheden, zoveel dichter als zij bij de burger staan en in directer contact met regionale en lokale belangen en opvattingen, een meerwaarde kunnen vertegenwoordigen die de volle aandacht verdient.

Ook in het zich verenigende Europa dient deze meerwaarde tot gelding te worden gebracht. Het zijn weliswaar de nationale staten die partij zijn bij de Verdragen die aan de Europese eenwording ten grondslag liggen, en het zijn de nationale staten die in hoofdzaak verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van besluitvorming op het niveau van de Europese Unie en voor de juiste uitvoering van de genomen beslissingen, maar dit doet niet af aan het feit dat ook de subnationale overheden - in toenemende mate zelfs - bij dit proces zijn betrokken en de hun daarin toekomende rol moeten kunnen vervullen.

Dat die rol in de laatste decennia, en zeker sinds de Europese Akte, zoveel meer in de belangstelling is komen te staan, ziet de AIV enerzijds als een bevestiging van de vitaliteit van de subnationale overheden en anderzijds als een graadmeter van de ontwikkeling en diepgang van de Europese integratie. Deze integratie is begonnen in een beperkt aantal sectoren van overheidsbeleid, maar heeft zich later ontwikkeld tot een omvattend geheel dat tegenwoordig vrijwel geen gebied van het overheidsbeleid ongemoeid laat. Dat ook de subnationale overheden daarvan de weerslag ondervinden is evident. Als uitvoerders van beleid dat zijn oorsprong vindt op het niveau van de Europese Unie en als dragers van verplichtingen van de Europese Unie, worden zij in toenemende mate geconfronteerd met het gegeven dat zij deel uitmaken van de Europese Unie. Het is dan ook niet meer dan vanzelfsprekend dat bij de subnationale overheden de wens leeft om op de besluitvorming invloed uit te oefenen. Wie geraakt wordt door beleid, wil, zo mogelijk, op dat beleid ook zijn stempel drukken. De AIV ziet dit alles als een overwegend positief verschijnsel.

Verder dient te worden opgemerkt dat zich in lidstaten van de Europese Unie - niet in alle - verschijnselen als decentralisatie, regionalisering en devolutie voordoen. Het streven naar meer zelfstandigheid ten opzichte van de centrale overheid door subnationale overheden is in eerste instantie een zelfstandige ontwikkeling. Dit streven en de groeiende betrokkenheid van subnationale overheden bij de Europese Unie kunnen elkaar wel wederzijds beïnvloeden en mogelijk versterken.

Hiervan uitgaande neemt de AIV het standpunt in dat, voor zover dit in lidstaten nog niet het geval is, subnationale overheden inspraak dienen hebben in de beleidsvoorbereiding op die terreinen, op welke Europese besluiten relevant zijn voor deze overheden. Dit kan geschieden door subnationale overheden te laten deelnemen aan het ambtelijke overleg ter voorbereiding van nationale standpunten over EU-regelgeving. Tevens kan subnationale overheden de mogelijkheid worden geboden rechtstreekse toegang te verkrijgen tot de beleids- en besluitvorming in Brussel, waar hun belangen worden geraakt. Zo'n betrokkenheid verdient aanmoediging en kan de kwaliteit van nationale besluitvorming in de voorkomende gevallen alleen maar ten goede komen. In eerste instantie zal die besluitvorming langzamer verlopen, omdat deelname van subnationale overheden tijd zal vergen. Echter, op middellange termijn zal deze rol leiden tot meer efficiëntie in de besluitvorming en een verbetering van de uitvoering, toepassing en handhaving van EU-regelgeving. De kennis en deskundigheid van subnationale overheden over de toepassing van deze regelgeving zullen bijdragen aan totstandkoming van beleid met oog voor (on)haalbaarheid voor de uitvoering van EU-regelgeving. Tevens zal een grotere betrokkenheid van subnationale overheden bij de totstandkoming van regelgeving de kennis van en het verantwoordelijkheidsbesef bij die subnationale overheden voor de uitvoering van EU-regelgeving bevorderen. Een dergelijke betrokkenheid van subnationale overheden in de nationale beleidsvoorbereiding past bovendien in de bestuurlijke praktijk van lidstaten en van de Europese Unie, waarin vormen van wederzijdse beïnvloeding een waardevol hulpmiddel vormen voor de totstandkoming van een afgewogen beleid. Een dergelijke rol vormt een aanvulling op de geformaliseerde besluitvorming in de lidstaten en de Europese Unie.²²

Elke lidstaat zal voor de optimale inschakeling van de subnationale overheden zijn eigen formule moeten vinden. De AIV is van mening dat de vormgeving van nadere betrokkenheid van subnationale overheden zoveel mogelijk plaats dient te vinden in nationale kaders en aan moet sluiten op de constitutionele vormgeving van de lidstaten. Aangezien de staatkundige en politieke situatie van lidstaat tot lidstaat sterk verschilt, is het ondoenlijk hiervoor een uniforme regel voor te schrijven.

Daarnaast heeft de AIV zich afgevraagd of ook op het niveau van de Europese Unie de positie van subnationale overheden verbetering zou behoeven en, zo ja, of daar een bruikbare vorm aan zou kunnen worden gegeven. Over het algemeen heeft de AIV deze vragen ontkennend beantwoord. Dit betekent niet dat naar zijn oordeel bijvoorbeeld het Comité van de Regio's geheel aan de verwachtingen voldoet, maar voor diepgaande ingrepen in de structuur van de besluitvorming in de Europese Unie ziet de AIV geen aanleiding. De redenen daarvoor zijn drieërlei. In de eerste plaats is het onmiskenbaar dat subnationale overheden zo verscheiden zijn, dat het niet mogelijk is deze onder

22 In dit kader wijst de AIV op zijn eerdere advies 'De IGC 2000 en daarna: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten', p. 33, waarin hij het oordeel uitsprekt dat vormen van wederzijdse beïnvloeding slechts aanvullend kunnen zijn in het proces dat is gericht op geformaliseerde besluitvorming door de Europese instellingen binnen het kader van de rechtsgemeenschap die de Europese Unie is.

één noemer te brengen. De subnationale overheden in de Europese Unie ontlopen elkaar te zeer in opzet, bevoegdheden en belangen om daarin een grondslag te vinden voor een grotere plaats in de besluitvorming in de Europese Unie dan die welke nu bestaat. Daarnaast bestaan dusdanige verschillen tussen lidstaten met en zonder federale structuur, dat het alleen al daarom niet te doen is subnationale overheden onder één noemer te brengen.

In de tweede plaats acht de AIV het onjuist - uit oogpunt van de alom bestaande zorg over het zwaar belaste handelingsvermogen van de Europese Unie - dit nog verder te belasten. Goed functionerende EU-instellingen en een doorzichtige en efficiënte besluitvorming zijn onmisbaar voor een succesvolle Europese integratie. En met de uitbreiding in het vooruitzicht bestaat er juist behoefte aan verlichting en vereenvoudiging van de besluitvorming binnen de Europese Unie. In dat streven past het niet ingrepen te verrichten die het tegengestelde effect zouden kunnen hebben. Een geïnstitutionaliseerde rol van subnationale overheden zou deze besluitvorming immers kunnen vertragen en hinderen. En in de derde plaats heeft de AIV overwogen dat de voortgang van de Europese eenwording in laatste instantie afhankelijk is van het bestaan van bestuurlijk sterke, effectieve nationale staten. Verbrokkeling van de lidstaten is niet in het belang van de Europese Unie, tenzij een radicaal andere opzet van de Europese Unie in het verschiet zou liggen. En dat is naar de mening van de AIV niet het geval.

Op deze gronden heeft de AIV gemeend ten aanzien van structurele hervormingen die beogen de positie van subnationale overheden op het niveau van de Europese Unie te versterken zich te moeten beperken tot een aantal minder ingrijpende suggesties.

Ten slotte rijst de vraag naar de legitimiteit of vergroting van de betrokkenheid van de burger bij de Europese Unie. Een veelgehoorde mening is dat de betrokkenheid van burgers en het democratisch gehalte zou toenemen, indien beslissingen op het laagst mogelijke niveau worden genomen. De AIV maakt hierbij een verschil tussen de voorbereiding en uitvoering van beleid op het nationale niveau. De AIV is geen voorstander van de voorbereiding van beleid op het laagst mogelijke bestuurlijke niveau, maar is wel van mening dat subnationale overheden inspraak moeten krijgen bij de voorbereiding van beleid, indien het gaat om besluiten waarvan zij gevolgen ondervinden. Waar het de uitvoering van beleid betreft, is de AIV er wel voorstander van dit op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau te doen plaatsvinden, omdat daardoor de betrokkenheid van de burger kan worden vergroot: enerzijds omdat uitvoering door subnationale overheden de democratische controle op de uitvoering van beleid kan vergroten, indien het gaat om subnationale overheden die publiek verantwoordelijk zijn ten opzichte van de burger, en, anderzijds, doordat deze de burgers kunnen informeren over de Europese Unie en de gevolgen van haar beleid voor die burger.

Het Comité van de Regio's ontleent zijn aanspraak op vermindering van het democratisch deficit aan dezelfde argumentatie dat besluitvorming democratischer is, naarmate deze dichter bij de burger plaatsvindt. Hierbij moet echter worden bedacht dat het Comité subnationale overheden vertegenwoordigt, die wat betreft bevoegdheden en bestuurlijk gewicht zeer verscheiden zijn, waardoor de representativiteit van het Comité vanuit Europees oogpunt niet volledig is. Bovendien vertegenwoordigt het Comité binnen de Europese Unie niet een algemeen belang, zoals het Europees Parlement dat doet, doch eerder deelbelangen.

De AIV is van oordeel dat een centrale rol in de vermindering van het democratisch tekort toekomt aan het Europees Parlement. Het Europees Parlement dient de uitein-

delijke politieke controle te hebben op de voorbereiding en formulering van beleid van de Europese Unie. De AIV sluit hiermee aan op zijn eerdere adviezen, waarin hij adviseert de rol van het Europees Parlement te versterken als centraal element voor democratisering. Meer in het bijzonder wijst de AIV hierbij op zijn suggestie voor de instelling van een tweekamerstelsel, waarbij de wetgevende bevoegdheden zijn ondergebracht in twee parlementaire kamers en waarin burgers via vertegenwoordiging op Europees niveau (Europees Parlement) en op nationaal niveau (de Landenkamer) bij de Europese Unie worden betrokken.²³

Concrete mogelijkheden ter vergroting van de betrokkenheid van subnationale overheden

De AIV heeft, uitgaande van de voorgaande algemene afweging en op basis van de daarbij gehanteerde uitgangspunten, enkele mogelijkheden uitgewerkt ter versterking van de betrokkenheid van subnationale overheden bij de Europese besluitvorming. Bij iedere mogelijkheid is een afweging gemaakt tussen voor- en nadelen en heeft de AIV geconcludeerd of een mogelijkheid kan worden aanbevolen of niet. De in de voorgaande afweging gegeven algemene argumenten worden niet steeds herhaald.

De mogelijkheden zijn als volgt gerangschikt:

- IV.2 Als eerste treft de lezer mogelijkheden voor verbetering van de betrokkenheid op het niveau van de Europese Unie;
- IV.3 daarna volgt een mogelijkheid voor een oplossing waaraan invulling kan worden gegeven in nationale kaders.

IV.2 Mogelijkheden ter vergroting van de betrokkenheid op het niveau van de Europese Unie

IV.2.1 Versterking van het Comité van de Regio's

- Er zijn verschillende mogelijkheden tot institutionele versterking, die door het Comité zelf worden bepleit:
 - a. Vastlegging van zijn status als EU-instelling in artikel 7, lid 1, van het Verdrag;
 - b. indien en wanneer Commissie en Raad verkiezen geen gevolg geven aan aanbevelingen van het Comité in het kader van een verplichte raadgeving, zouden zij verplicht moeten worden die keuze te motiveren. Het Parlement zou een dergelijke motivering kunnen geven op vrijwillige basis;
 - c. formele bevoegdheid om bij het Europese Hof van Justitie in beroep te gaan tegen inbreuken op zijn rechten. Regio's met bevoegdheden, die in andere lidstaten op nationaal niveau worden uitgeoefend, zou eveneens een recht van beroep dienen te worden toegekend.
- Een andere mogelijkheid ter versterking van het Comité zou zijn om de verscheidenheid van de erin vertegenwoordigde subnationale overheden te beperken.

Afweging

De AIV is van oordeel dat inpassing van het Comité als *instelling* in de institutionele structuur van de Europese Unie niet moet worden aanbevolen. In de huidige opzet - zie opsomming in artikel 7, lid 1 EG - zijn als instelling aangewezen aan de ene kant die organen die een belangrijke rol vervullen in de *besluitvorming* van de Europese Unie (Europees Parlement, Raad en Commissie) en daarvoor in het geval van de Europese Commissie en het Europees Parlement verantwoording afleggen, en aan de andere

²³ AIV-advies 'De IGC 2000 en daarna: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten', p. 23.

kant organen die een belangrijke rol vervullen in de *controle* op die besluitvorming (Europese Hof van Justitie en Rekenkamer). De voorgestelde inpassing als instelling zou in dit verband derhalve moeten leiden tot een *substantiële, (mede)beleidsbepalende* rol van het Comité in de besluitvorming, waar de AIV geen voorstander van is. Daarnaast moeten instellingen van de Europese Unie het belang van de Europese Unie als geheel dienen. Het Comité daarentegen dient eerder een deelbelang, omdat de representativiteit van het Comité vanuit Europees oogpunt niet volledig is. Overigens kan worden gesteld dat de betekenis van een orgaan niet zozeer wordt bepaald door zijn kwalificatie als instelling, het gaat veeleer om de taken die in het Verdrag aan het betreffende orgaan zijn opgedragen.

De AIV beveelt wel aan dat maatregelen worden genomen die het Comité in staat stellen zijn verdragsmatig vastgelegde taken als adviesorgaan te versterken. Hierbij valt te denken aan de door het Comité zelf voorgestelde verplichting dat instellingen uitleg dienen te geven in hoeverre rekening is gehouden met de inhoud van een door het Comité verstrekt advies. Nu dienen instellingen en organen al krachtens het beginsel van samenwerking, zoals verwoord in artikel 10 van het EG-Verdrag, in hun onderlinge betrekkingen zorgvuldig met elkaar om te gaan. Uit dit beginsel kan worden afgeleid dat, wanneer het Comité een advies geeft, de instantie waaraan het advies is gericht, met de inhoud daarvan zoveel mogelijk rekening moet houden. Zulks geldt temeer indien het Comité op verzoek van de Raad, de Commissie of ook het Europese Parlement - een mogelijkheid die uitdrukkelijk genoemd wordt in artikel 265, vierde lid, EG - een advies geeft. Tenslotte kan de AIV zich voorstellen dat, indien de prerogatieven van het Comité door handelingen van andere instellingen of organen zijn geschaad, het Comité het recht moet hebben daar tegen in beroep te gaan bij het Europese Hof van Justitie. Hierbij ziet de AIV een parallel met de behandeling die destijds aan het Europees Parlement is deelgevallen, uit de tijd toen het Parlement nog slechts over een in wezen adviserende bevoegdheid kon beschikken.

De AIV is geen voorstander van de toekenning aan regio's met bevoegdheden, die in andere lidstaten op nationaal niveau worden uitgeoefend, van het recht in beroep te gaan bij het Europese Hof van Justitie, indien inbreuk wordt gedaan op hun rechten. Dit is dezelfde eis die de Länder stelden in de aanloop naar de IGC van 1993 (zie I.2). Naar de mening van de AIV dienen dergelijke kwesties op het niveau van de lidstaten tot oplossing te worden gebracht.

De gedachte om de slagkracht van het Comité te verbeteren door de verscheidenheid van de vertegenwoordigde subnationale overheden te beperken, is op het eerste gezicht aantrekkelijk. De uitwerking ervan stuit echter op moeilijkheden. Indien men bijvoorbeeld de eis zou stellen dat per lidstaat maar één bestuurslaag vertegenwoordigd mag zijn, is ten eerste de vraag welke bestuurslaag dit zou moeten zijn. Daarnaast blijft ook in dit scenario de verscheidenheid (te) groot om de positie van het Comité aanzienlijk te verbeteren. Bovendien wordt het aan de lidstaten overgelaten de samenstelling van ieders delegatie naar het Comité te bepalen en is het niet wel mogelijk noch wenselijk dat de Europese Unie zich rechtstreeks mengt in een dergelijk nationaal te maken keuze.

IV.2.2 'Kompetenzkatalog'

In Nice heeft de IGC in december 2000 de volgende verklaring aangenomen: "De Conferentie verlangt dat een breder en tegelijk dieper debat over de toekomst van de Europese Unie wordt ingezet...de Europese Raad zal tijdens zijn bijeenkomst te Laken in december 2001 een verklaring aannemen waarin passende initiatieven worden ont-

vouwd om dit proces te continueren. Tijdens dat proces zouden onder meer de volgende problemen moeten worden behandeld: hoe zal het mogelijk zijn om een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten vast te stellen en vervolgens te handhaven, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel?...De Conferentie komt overeen dat wanneer dit voorbereidende werk eenmaal voltooid is, een nieuwe Conferentie van de Vertegenwoordigers van de Regeringen der Lidstaten in 2004 zal worden bijeengeroepen om de bovenvermelde punten in behandeling te nemen en de overeenkomstige wijzigingen in de verdragen op te nemen.”²⁴

Het bovenstaande geeft aan dat de discussie over een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening deel zal uitmaken van een diepgaand debat over de toekomst van de Europese Unie en dat het onderwerp op de agenda zal staan van een in 2004 te houden IGC. De oorsprong van de gedachte te komen tot een nauwkeurige vastlegging van de verdeling van bevoegdheden ligt bij de Duitse Länder. Dit is het streven naar de zogenoemde ‘Kompetenzkatalog’, die beoogt bevoegdheden op zo’n wijze vast te leggen dat niet alleen bestaande, maar ook toekomstige bevoegdheden zijn verdeeld.

De voorstanders van de ‘Kompetenzkatalog’ bepleiten dat de bevoegdheden van de Europese Unie herkenbaar, voorspelbaar en begrensd zijn. Tevens stellen zij voor dat in het verdrag wordt vastgelegd welke de afzonderlijke bevoegdheden zijn van de Europese Unie, dit ter versterking van het beginsel van subsidiariteit. Het oogmerk is beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger te nemen. Het Europese Hof van Justitie zou de vastgestelde verdeling van de bevoegdheden dienen te bewaken. Daarnaast zou een ‘Kompetenzkatalog’ moeten leiden tot meer duidelijkheid over welk niveau verantwoordelijk is voor te nemen besluiten, zodat doorzichtigheid en democratisch gehalte toeneemen. In deze optiek dient de Europese Unie bij de uitoefening van haar bevoegdheden rekening te houden met de belangen van en de interne structuur van de lidstaten en de bevoegdheden van de lidstaten niet aan te tasten. Verder vinden de voorstanders van de ‘Kompetenzkatalog’ het van belang dat de algemene doelstellingen van de Europese Unie, met name die betreffende het vrije verkeer van goederen en diensten, niet worden gebruikt als motivatie om de bevoegdheden van de Europese Unie uit te breiden. Eén en ander past in het streven van de Länder om te komen tot een Europese Unie met een federale structuur, onder de erkenning dat subnationale overheden een afzonderlijke bestuurslaag vormen in aanvulling op die van de Europese Unie en de lidstaten. Een dergelijke structuur zou subnationale overheden tevens de bevoegdheid moeten geven tot directe deelname in EU-zaken. De bevoegdheden van subnationale overheden zouden afzonderlijk en direct - dat wil zeggen zonder tussenkomst van de nationale overheden - moeten kunnen worden uitgeoefend en worden afgeschermd met het beginsel van subsidiariteit.²⁵

In dit licht kunnen de doelen van de ‘Kompetenzkatalog’ als volgt worden weergegeven:

1. Het eerste is een toename van de doorzichtigheid van de besluitvorming, doordat helder moet worden welke bestuurslagen waarvoor verantwoordelijk zijn;
2. daarnaast een vermindering van het democratisch tekort, door beslissingen op zo laag mogelijk niveau en zo dicht mogelijk bij de burger te nemen;

²⁴ Verdrag van Nice, Bijlage IV: Verklaring voor de slotakte betreffende de toekomst van de Unie, pp. 83-84, 22 december 2000.

²⁵ Charlie Jeffery, 'Towards a 'Third Level' in Europe? The German Länder in the European Union', p. 261.

3. de laatste doelstelling lijkt echter de voornaamste: het vastleggen van bevoegdheden, zeker wanneer deze geschiedt vóór de toekenning van die bevoegdheden, dient om de nationale en subnationale speelruimte veilig te stellen en, in sommige gevallen, te herwinnen. Hieraan ligt, onuitgesproken, de vrees ten grondslag dat, indien de verdeling van bevoegdheden niet wordt vastgelegd, de Europese Unie zich 'sluipenderwijs' nieuwe bevoegdheden toe-eigent ten koste van de lidstaten en de subnationale overheden.

Afweging

Het is vanzelfsprekend nu al zo dat in de Europese Unie bevoegdheden aan verschillende bestuurslagen zijn toegedeeld. Dit is de basis en het uitgangspunt voor de Europese integratie. Het vraagstuk van de verdeling en omschrijving van bevoegdheden zal derhalve een centrale plaats innemen in iedere discussie over de (institutionele) toekomst van de Europese Unie. Zolang echter nog geen gedetailleerd voorstel bekend is voor de hierna te behandelen verdeling en vastlegging van bevoegdheden, namelijk die in de vorm van een 'Kompetenzkatalog', is het moeilijk hier inhoudelijk op in te gaan. De discussie moet echter wel reeds worden voorbereid. Er kan niet worden volstaan met een simpele afwijzing. Er dient een argumentatie te worden ontwikkeld en er moeten politieke prioriteiten worden gesteld. De AIV beveelt de Nederlandse regering aan hiermee verder te gaan. Wellicht kan de hierna volgende afweging hiervoor houvast bieden. Voor alle duidelijkheid moet worden vermeld dat de AIV deze afweging baseert op nu bekende gegevens en op wat nu de doelstellingen lijken te zijn van de voorstanders van een 'Kompetenzkatalog'. De kanttekeningen die de AIV bij de instelling van een dergelijke 'Kompetenzkatalog' plaatst zijn dan de volgende drie.

1. De voorstanders van de 'Kompetenzkatalog' gaan uit van een misvatting over de dynamiek van de Europese integratie.

Ad 1. De gedachte van een 'Kompetenzkatalog' zoals deze nu is ontwikkeld gaat voorbij aan de dynamiek van het Europese integratieproces en aan de verschuivingen die zich bij onderscheiden bevoegdheden tussen de bestuurslagen voordoen. De 'Kompetenzkatalog' gaat namelijk niet uit van een 'a posteriori', zoals tot nu toe gebruikelijk in de Europese integratie, maar van een 'a priori'. De huidige basis van de integratiedynamiek van de Europese Unie is dat geen beleidsterrein *bij voorbaat* is uitgesloten als de voortgang van de Europese integratie daartoe aanleiding geeft. De 'Kompetenzkatalog' draait dit om en sluit bevoegdheden bij voorbaat af van het niveau van de Europese Unie. Dit komt neer op een omkering van de bewijslast waarom integratie op Europees niveau nodig is en legt de bestaande status quo vast. Hiervan kan moeilijker worden afgeweken dan wanneer de bevoegdheden niet zo star en strak zouden zijn afgebakend. Dit is hoogstwaarschijnlijk het oogmerk van die voorstanders en daarin ligt tevens het bezwaar van de AIV.

Dat de Europese integratiedynamiek is gebaseerd op een 'a posteriori' in de ontwikkeling is te zien in de geschiedenis van de Europese integratie tot nu toe. Deze integratie is voortgeschreden langs twee ontwikkelingsassen: via politieke besluitvorming omtrent de interpretatie van het acquis en de verdere ontwikkeling hiervan en via de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Uiteindelijk kan dit leiden tot de toepassing van artikel 308 EG teneinde met unanimiteit tot toevoeging van bevoegdheden te besluiten.²⁶ Voorbeeld van dit laatste is het besluit - in het kader van dit advies niet van belang ontbloot - om het Regionale Fonds in te stellen. Geen

26 Oud artikel 235.

beleidsterrein is derhalve *bij voorbaat* uitgesloten als de voortgang van de Europese integratie daartoe aanleiding geeft.

De hier beschreven dynamiek van politieke besluitvorming en jurisprudentie dient naar het oordeel van de AIV behouden te blijven, zowel binnen de eerste pijler als in de beide andere. Bovendien kan worden vastgesteld dat er tegenwoordig nauwelijks nog een terrein valt aan te wijzen, dat niet valt onder het bereik van de Europese regelgeving en waar de bevoegdheden geen onderwerp van discussie zijn tussen de verschillende bestuurslagen.

2. De voorstanders van de 'Kompetenzkatalog' richten zich in eerste instantie op behoud van de eigen nationale en subnationale bevoegdheden.

Ad 2. De voorstanders van de 'Kompetenzkatalog' lijken de voortschrijdende Europese integratie vooral te zien als een bedreiging in plaats van een verruiming van de mogelijkheden tot samenwerking over de grenzen heen van de lidstaten van de Europese Unie. Een belangrijke rol in het streven naar afbakening van bevoegdheden speelt de perceptie als zou de Europese Unie zich 'sluipenderwijs' bevoegdheden 'toe-eigenen'. In dit kader verdient vermelding dat de Länder van mening zijn dat het Europese Hof van Justitie een (te) extensieve interpretatie zou hanteren van de bevoegdheden van de Europese Unie. Dat de Europese Unie zich sluipenderwijs nieuwe bevoegdheden zou toe-eigenen is om de volgende redenen een misvatting. Ten eerste kunnen nieuwe bevoegdheden alleen aan de Europese Unie worden toegerekend bij wijziging van het Verdrag of met inachtneming van artikel 308 EG.²⁷ Ten tweede bestaat bij de toekenning van nieuwe bevoegdheden de mogelijkheid deze te beperken of aan voorwaarden te binden. Een voorbeeld hiervan is het beleidsterrein milieu dat bij de Europese Akte aan de Europese Unie is toebedeeld onder voorwaarden.²⁸ Tenslotte zorgt de toepassing van het beginsel van subsidiariteit voor een extra 'toets' bij de toekenning van nieuwe bevoegdheden aan de Europese Unie. Op basis van dit beginsel is optreden van de Europese Unie alleen gerechtvaardigd als de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt in het kader van hun nationaal grondwettelijk stelsel en optreden op het niveau van de Europese Unie duidelijke voordelen heeft ten opzichte van nationaal optreden. Een verdere toets is het evenredigheidsbeginsel, dat inhoudt dat optreden van de Europese Unie niet verder gaat dan wat nodig is om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken.

3. De onmogelijkheid bevoegdheden vast te klinken.

27 "Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen."

28 Zie artikel 130 R, Europese Akte en eveneens een reeks artikelen van het Verdrag, waarbij ook bevoegdheden op een aantal beleidsterreinen geclausuleerd aan de Europese Unie zijn overgedragen. Als voorbeeld kunnen bij dit laatste dienen de artikelen 149 EG betreffende onderwijs, beroepsopleiding en jeugd en artikel 151 EG betreffende cultuur.

Ad 3. Een laatste opmerking is dat het moeilijk en bezwaarlijk is bevoegdheden toe te delen en vast te klinken aan bepaalde bestuursniveaus: bevoegdheden verschuiven niet alleen in de loop van de tijd, maar worden ook steeds vaker gedeeld in het netwerkachtige bestuur dat zich in de lidstaten en tussen de lidstaten en de Europese Unie ontwikkelt. Een ander probleem is de grote verscheidenheid aan staatsinrichtingen, die het bemoeilijkt een verdeling van bevoegdheden uniform vast te leggen in de Europese Unie.

Uit het bovenstaande volgt, dat de introductie van een 'Kompetenzkatalog' - hoe onbepaald ook tot nu toe - het risico in zich bergt te leiden tot verstarring en bevrozing van een dynamiek, die bij de verdere integratie van Europa niet kan worden gemist. Daarnaast kunnen zich niet voorzienbare consequenties voordoen voor de uitbreiding. Naar het oordeel van de AIV is het derhalve in hoge mate twijfelachtig of zou moeten worden gekozen voor een 'Kompetenzkatalog' indien deze gebaseerd is op de door de initiatiefnemers gehanteerde uitgangspunten en doelstellingen.

De AIV erkent overigens dat dit onderwerp deel uitmaakt van een breder debat over de toekomst van Europa en dat een volledige behandeling van dit onderwerp een advies over de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden te buiten gaat.

IV.2.3 Delegatie van bevoegdheden, waar EU-beleid gevolgen heeft voor subnationale overheden, naar het niveau van subnationale overheden

Naar het oordeel van de AIV bestaat er een zekere spraakverwarring als het gaat over de problematiek van delegatie. Delegatie moet niet worden verward met attributie, de toekenning van nieuwe bevoegdheden aan een bepaald bestuursniveau. Dit is een centraal element bij de 'Kompetenzkatalog'. Bij delegatie zijn bevoegdheden al aan een bestuursniveau toegekend, maar worden deze bevoegdheden aan een ander (in het kader van dit advies lager) bestuursniveau overgedragen.

Afweging

De AIV is van oordeel dat het vraagstuk van delegatie niet een aangelegenheid is van de Europese Unie. De Europese Unie kan en mag geen bevoegdheden delegeren op het gebied van de regelgeving. Dit volgt uit de toepassing van het beginsel van subsidiariteit zoals omschreven in artikel 5 EG, dat stelt dat de Europese Unie in het algemeen alleen dan competent is als deze *moet* optreden. De Europese Unie mag deze exclusieve bevoegdheden in regelgeving vervolgens niet delegeren. Hooguit kan delegatie aan de lidstaten plaatsvinden ten aanzien van de uitvoering van communautaire wet- en regelgeving. Bovendien kan de Europese Unie geen bevoegdheden delegeren aan subnationale overheden, omdat geen directe relatie bestaat tussen de Europese Unie en de subnationale overheden.

De AIV acht delegatie een aangelegenheid van de lidstaten, die bevoegdheden in overeenstemming met nationale constitutionele kaders kunnen overdragen aan subnationale overheden. De AIV tekent hierbij aan dat delegatie door een lidstaat van *beleidsbepalende* bevoegdheden tot het niveau van subnationale overheden een mogelijkheid is die hij niet zonder meer aanbeveelt, vanwege de mogelijke beperking van de slagvaardigheid van besluitvorming. *Wel beveelt de AIV aan dat subnationale overheden inspraak krijgen in de nationale voorbereiding van beleid dat voor hen gevolgen zal hebben. De AIV is zich ervan bewust dat deze aanbeveling niet valt onder de definitie van delegatie, maar wil deze toch nogmaals onder de aandacht brengen. Delegatie van uitvoering van beleid daarentegen kan leiden tot vermindering van het democratisch tekort.*

IV.2.4 Toepassing van het beginsel van subsidiariteit tot het niveau van subnationale overheden

Het beginsel, zoals al geschetst in II.1.2, heeft tot doel dat niet meer bevoegdheden aan de Europese Unie worden toegekend dan nodig en nuttig is en dat het democratisch gehalte van de Europese Unie toeneemt doordat besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger plaatsvindt.

Afweging

Het beginsel zoals het in de Europese Unie, gebaseerd op het Verdrag, wordt gehanteerd, kan niet van toepassing zijn op subnationale overheden, omdat geen directe relatie bestaat tussen de Europese Unie en de subnationale overheden. Er bestaan geen bevoegdheden die gedeeld zijn tussen subnationale overheden en de Europese Unie en subnationale overheden kunnen geen bevoegdheden aan de Europese Unie overdragen en omgekeerd.

Een eventuele aanbeveling om subsidiariteit door te laten werken tot het subnationale niveau kan dan ook alleen gaan om het *algemene* beginsel van subsidiariteit. Het algemene beginsel wil de vraag beantwoorden op welk niveau bevoegdheden dienen te worden neergelegd om te komen tot een zo effectief mogelijk beleid. Bevoegdheden zouden bij voorkeur op een zo laag mogelijk bestuursniveau dienen te worden gelegd, ter vergroting van de betrokkenheid van de burger en ter vermindering van het democratisch tekort. Dit leidt in feite tot dezelfde afweging als onder IV.2.3, te weten delegatie van bevoegdheden: de AIV beveelt niet zonder meer aan *beleidsbepalende* bevoegdheden op een zo laag mogelijk niveau van subnationale overheden neer te leggen, vanwege de mogelijke beperking van de slagvaardigheid van besluitvorming. *Wel beveelt de AIV aan dat uitvoering van beleid op zo laag mogelijk niveau plaatsvindt, omdat dat kan leiden tot vermindering van het democratisch tekort.*

IV.3 Mogelijkheid ter vergroting van de betrokkenheid op nationaal niveau Inspraak van subnationale overheden in de nationale voorbereiding van beleid, wanneer het desbetreffende EU-beleid gevolgen voor hen heeft

Deze mogelijkheid kan als volgt worden uitgewerkt:

1. Opname van een vertegenwoordiger van subnationale overheden in de ambtelijke overlegstructuur, voor zover dit in lidstaten nog niet het geval is, ter voorbereiding van het nationale standpunt over Europese regelgeving wanneer deze gevolgen heeft voor de subnationale overheden.

In de Nederlandse voorbereiding en coördinatie van EU-beleid zou dit betekenen dat, waar relevant, een vertegenwoordiger van subnationale overheden zou deelnemen in het ambtelijk voorbereidingstraject, van BNC tot en met de Coördinatie Commissie voor Europese integratie- en associatieproblemen (CoCo). Tevens zou deelname voor de hand liggen in het onderdeel van ICER dat zich bezighoudt met uitvoering van beleid.

2. Het bieden van mogelijkheden aan subnationale overheden tot meer rechtstreekse toegang tot de beleids- en besluitvorming in Brussel voor delen van beleid, die relevant zijn voor subnationale overheden, bijvoorbeeld door een vertegenwoordiger van subnationale overheden deel uit te laten maken van de staf van de PVEU in Brussel.

Afweging

In het algemeen wil de AIV het belang onderstrepen van een betere kennisuitwisseling over EU-regelgeving, zowel tussen het nationale en het subnationale niveau, als tussen het Europese en het subnationale niveau. Een intensivering van de contacten tussen subnationale overheden en de centrale overheid kan leiden tot een beter geïnformeerde en gedegen voorbereiding en uitvoering van beleid. In dit verband dient te worden vermeld dat Nederland besloten heeft tot de oprichting van een kenniscentrum over EU-regelgeving ten behoeve van subnationale overheden. De AIV ondersteunt dit initiatief van harte.

De AIV beveelt mogelijkheid IV.3 en de uitwerkingen 1 en 2 ervan aan, omdat naar de mening van de AIV hierbij het juiste evenwicht wordt gevonden tussen slagvaardigheid en uitvoerbaarheid van de besluitvorming en betrokkenheid van subnationale overheden. Dit model is ook werkbaar voor de kandidaatlidstaten, die voorbeelden kunnen overnemen van de manieren waarop in de huidige lidstaten nationale overheden subnationale overheden betrekken bij de nationale standpuntbepaling.

Stationering van een vertegenwoordiger van subnationale overheden bij de PV beveelt de AIV aan, omdat de PV een zeer brede en algemene verantwoordelijkheid heeft, die zich niet beperkt tot deelname in onderhandelingen in de Raad. De PV functioneert namelijk ook als informatiepost. In dat kader kan beleidsbeïnvloeding en, meer in het algemeen, het ontwikkelen van (een eigen netwerk van) contacten ook voor subnationale overheden waardevol zijn. De nadere uitwerking van deze aanbeveling zou aan de ontwikkelingen in de praktijk kunnen worden overgelaten.

Wellicht ten overvloede dient te worden vermeld dat mogelijkheid IV.3 van toepassing is op beleid dat relevant is voor subnationale overheden. De situatie rond de verwerking van structuurfondsen is in dit kader bijzonder: hierbij zijn de belangen van de subnationale overheden concurrerend en de hogergenoemde mogelijkheden daarom niet goed uitvoerbaar.

IV.4 Slotopmerkingen

De AIV beseft dat dit advies een momentopname is. De toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie leidt wellicht tot een nieuwe impuls voor de regionalisering in de Europese Unie, die zijn weerslag zal kunnen hebben op de ontwikkeling van de positie van subnationale overheden in de Europese Unie. De toenemende heterogeniteit van de Europese Unie, die het gevolg zal zijn van de uitbreiding, zou tot nieuwe regionale ontwikkelingen kunnen leiden. In elk geval zal het directe regionale beleid aan betekenis winnen, met alle consequenties van dien voor de subnationale overheden in de Europese Unie. De AIV acht het niet goed mogelijk en ook weinig opportuun omtrent deze ontwikkelingen thans voorspellende uitspraken te doen.

Het is verder niet uit te sluiten dat door ontwikkelingen binnen (een meerderheid van) de lidstaten de subnationale overheden een zodanige prominentie zouden verwerven dat een grotere plaats voor hen in de besluitvorming in de Europese Unie zou dienen te worden ingeruimd. Maar zover is het thans zeker niet. Hun bijdrage, aan de waarde waarvan niet hoeft te worden getwijfeld, hoort in de eerste plaats tot uitdrukking te komen in de nationale besluitvorming. Maar de ruimte die daar aanwezig is, moet dan ook ten volle worden benut.

De AIV hoopt dat ondersteuning aan zijn suggesties zou kunnen worden gegeven in het Witboek van de Europese Commissie over 'good governance', dat naar verwachting in de zomer van 2001 zal verschijnen en dat onder meer aandacht zal besteden aan het onderwerp op welke wijze subnationale overheden beter en effectiever betrokken kunnen worden bij de beleidsbepaling in de Europese Unie. De AIV neemt een positieve houding aan ten aanzien van de mogelijk hieruit voortvloeiende ontwikkeling dat de instellingen van de Europese Unie meer rekening zullen houden met de rol van subnationale overheden, maar met de kanttekening dat het van groot belang is dat doorzichtigheid en slagvaardigheid van besluitvorming behouden blijven.

Ten slotte verdient vermelding dat de AIV in de adviesaanvraag niet is gevraagd in te gaan op grensoverschrijdende samenwerking. De AIV hecht er desondanks aan te constateren dat een groeiende tendens bestaat tot transnationale samenwerking tussen subnationale overheden. De AIV is van mening dat effectieve grensoverschrijdende samenwerking voor burgers een levendig en tastbaar voorbeeld is van de betekenis en voordelen van Europese integratie. Deze grensoverschrijdende samenwerking is mede daarom van toenemende betekenis voor de integratie in de Europese Unie en verdient de steun van de Europese Unie en de lidstaten, waarvan kan worden gevraagd zoveel mogelijk obstakels voor dergelijke samenwerkingsvormen uit de weg te ruimen.

V Samenvatting

Dit advies heeft betrekking op de gewenste verhouding tussen de Europese Unie, de lidstaten en de subnationale overheden, alle overheidslagen onder het nationale niveau, die zeer verscheiden zijn.

De verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen veranderen permanent. De nationale staat is één van de spelers geworden in een gelaagde bestuursstructuur, waarin handelingsbevoegdheid op het niveau van de Europese Unie, het nationale en het subnationale niveau naast elkaar bestaan.

Het belang van de subnationale overheden neemt om verschillende redenen toe. Ten eerste vanwege de tendens in een aantal lidstaten van de Europese Unie tot decentralisatie en ten tweede als reactie op de mondialisering en de toenemende samenwerking in de Europese Unie. Verder is een factor van belang de 'regionalisering', de vraag van subnationale overheden om een sterkere, en eventueel onafhankelijker positie ten opzichte van de nationale staat.

Dat de rol van subnationale overheden in de Europese Unie zoveel meer in de belangstelling is komen te staan is bovendien te verklaren uit het feit dat deze, als uitvoerders, steeds meer de invloed bespeuren van de groeiende EU-regelgeving. Zeker na de totstandkoming van de Europese Akte nam deze regelgeving toe en tegenwoordig speelt EU-beleid een rol op bijna alle terreinen van overheidszorg.

De reactie van subnationale overheden op deze ontwikkeling neemt twee vormen aan. De algemene reactie is dat subnationale overheden als uitvoerders van EU-regelgeving en als dragers van directe en indirecte verplichtingen van de Europese Unie ook een rol willen spelen in de totstandkoming van EU-beleid, waarvan zij gevolgen ondervinden. Daarenboven zijn sommige subnationale overheden, en dan vooral die subnationale overheden met bevoegdheden, die in andere lidstaten op nationaal niveau worden uitgeoefend, van mening dat hun zelfstandige bevoegdheden aan gewicht verliezen vanwege de toenemende invloed van de EU-regelgeving. In het verlengde hiervan streven zij veelal naar een afscherming van de eigen bevoegdheden.

In de jaren tachtig en begin jaren negentig leidde onder meer deze angst voor verlies van eigen bevoegdheden tot een gestructureerde beweging, ook wel regionalisme genoemd, die een institutionele versterking van de positie van subnationale overheden in de Europese Unie voorstond. Het regionalisme viel deels samen met de 'regionalisering' in deze periode. In het algemeen kan worden gesteld dat tendensen als decentralisatie en regionalisering in eerste instantie autonoom zijn, maar dat zij elkaar kunnen versterken indien zij samenvallen.

De resultaten van het streven naar een grotere rol van subnationale overheden in de Europese Unie waren de totstandkoming van het Comité van de Regio's en de formele vormgeving van het beginsel subsidiariteit. Het lijkt er echter op dat de initiatiefnemers niet tevreden zijn met de resultaten van deze institutionele veranderingen. Het Comité van de Regio's en diens adviezen hebben voor zover thans kan worden beoordeeld geen grote invloed weten te verwerven in de Europese Unie, vooral omdat de subnationale overheden vertegenwoordigd in het Comité te verscheiden zijn wat betreft bevoegdheden, bestuurlijk gewicht en belangen. In dit verband moet eveneens worden geconstateerd dat de adviezen van het Comité ook niet altijd de aandacht krijgen die zij verdienen. Ook het beginsel subsidiariteit heeft in hun ogen niet de gewenste werking gehad, namelijk dat beslissingen op het meest geschikte cq het laagste niveau, zo

dicht mogelijk bij de burger werden genomen. In het algemeen kan worden gesteld dat door interpretatieverschillen de toepasbaarheid van het beginsel subsidiariteit beperkt is geweest.

Mede hierdoor wordt het regionalisme uit de jaren tachtig en negentig mogelijk anders en diverser van karakter. Zo is het wellicht te verwachten dat subnationale overheden zich bijvoorbeeld meer zullen gaan concentreren op de versterking van hun interne positie in het nationale krachtenspel en/of zich meer zullen richten op transnationale samenwerking. Sommige subnationale overheden zullen zich blijven richten op afscherming van hun zelfstandige bevoegdheden. Daarnaast is de AIV van oordeel dat de wens tot beïnvloeding van beleid van de Europese Unie door subnationale overheden zeker niet minder zal worden en wellicht zal toenemen: de toename van EU-regelgeving, waarvan de subnationale overheden als uitvoerders de gevolgen zullen ondervinden, zal begrijpelijkerwijze bij deze overheden leiden tot de vraag om een grotere rol in de totstandkoming van die EU-regelgeving.

Ook in Nederland zijn de centrale overheid en de subnationale overheden zich meer en meer bewust van het belang van de rol van subnationale overheden. In Nederland is in de afgelopen jaren in de nationale besluitvorming meer betrokkenheid tot stand gekomen voor subnationale overheden op die terreinen waarop EU-regelgeving tot stand wordt gebracht die voor hen van belang zal zijn.

De centrale vraag is of subnationale overheden de veelal door hen gevraagde grotere rol dienen te krijgen bij de totstandkoming van EU-beleid en zo ja, hoe dit ingevuld dient te worden. Bij de beantwoording van deze vraag heeft de AIV de volgende ijkpunten gehanteerd, die ook gebruikt zijn in het eerdere AIV-advies 'De IGC 2000: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten':

- Versterking van de slagvaardigheid van de besluitvorming en uitvoerende capaciteit. Hierbij betreft de AIV de vraag welke waarde subnationale overheden kunnen hebben in de verbetering van de besluitvorming en de uitvoerbaarheid van besluiten binnen de Europese Unie;
- vermindering van het democratisch tekort.

Daarnaast wordt aandacht geschonken aan het vraagstuk in het kader van de uitbreiding.

De AIV komt tot de conclusie dat, voor zover dit niet reeds in lidstaten is geschied, (meer) inspraak is gewenst van de subnationale overheden in de formatieve fase van de nationale besluitvorming op die beleidsterreinen waarop besluiten van invloed op deze overheden zijn, omdat hun kennis en expertise zullen bijdragen tot een kwalitatief beter beleid, met oog voor (on)haalbaarheid van de uitvoering ervan.

Daarnaast heeft de AIV zich afgevraagd of ook op het niveau van de Europese Unie de positie van subnationale overheden structurele verbetering behoeft en zo ja, welke vorm hieraan zou kunnen worden gegeven. Over het algemeen heeft de AIV deze vragen ontkennend beantwoord. Ten eerste vanwege de grote verscheidenheid aan subnationale overheden, die elkaar te zeer ontlopen in structuren, bevoegdheden, mogelijkheden en belangen om deze onder één noemer te brengen. Daarnaast acht de AIV goed functionerende EU-instellingen en een doorzichtige en efficiënt opererende besluitvorming van eminent belang voor een goed functioneren van de Europese Unie. Een geïnstitutionaliseerde rol van zeer diverse subnationale overheden zou deze besluitvorming kunnen vertragen en verhinderen. Juist met de uitbreiding in het vooruitzicht bestaat grote behoefte aan verlichting en vereenvoudiging van de besluitvorming.

Ten slotte is de AIV van oordeel dat bestuurlijk sterke, effectieve nationale staten onmisbaar zijn voor een goede voortgang van de Europese integratie. Een mogelijke verbodskeling van die staten is volgens de AIV niet in het belang van de voortgang van de Europese integratie.

Wat betreft de vraag naar vermindering van het democratisch tekort, maakt de AIV een verschil tussen bepaling en uitvoering van beleid. De AIV is er een voorstander van dat de uitvoering van beleid op het laagst mogelijke niveau plaatsvindt. De reden hiervoor is dat subnationale overheden mogelijkheden bieden ter vergroting van democratische controle op de uitvoering van beleid, indien zij publiek verantwoordelijk zijn ten opzichte van de burger. Dit laat onverlet dat de noodzaak blijft bestaan van een adequaat toezicht op een correcte uitvoering op Europees niveau.

De AIV is van oordeel dat een centrale rol in de vermindering van het democratisch tekort toekomt aan het Europees Parlement. Het Europees Parlement dient de uiteindelijke politieke controle te hebben op de voorbereiding en formulering van beleid van de Europese Unie. De AIV sluit hiermee aan op zijn eerdere adviezen, waarin hij adviseert de rol van het Europees Parlement te versterken als centraal element voor democratisering.

De AIV heeft verschillende concrete mogelijkheden bezien ter versterking van de betrokkenheid van de subnationale overheden op het niveau van de Europese Unie (1) en het nationaal niveau (2). De AIV heeft, mede op basis van de voorgaande algemene afwijking, telkens bij elke mogelijkheid aangegeven of deze kan worden aanbevolen of niet.

1. De AIV heeft gemeend zich ten aanzien van structurele hervormingen op het niveau van de Europese Unie te moeten beperken tot enkele minder ingrijpende suggesties. De AIV heeft concreet vier mogelijkheden bezien:

a. Voor wat betreft het *Comité van de Regio's* beveelt de AIV aan dat maatregelen worden genomen die het Comité in staat stellen zijn verdragsmatig vastgelegde taken als adviesorgaan te versterken, door EU-instellingen te verplichten om uitleg te geven in hoeverre rekening is gehouden met de inhoud van een door het Comité verstrekt advies, temeer wanneer de instelling zelf om dat advies heeft gevraagd. Een andere mogelijkheid die de AIV aanbeveelt is het Comité het recht te geven in beroep te gaan bij het Europees Hof van Justitie, indien zijn prerogatieven in het geding zijn. Voor wat betreft de aanspraak van het Comité op vermindering van het democratisch deficit, is de AIV van mening dat de representativiteit van het Comité vanuit Europees gezichtspunt niet volledig is vanwege de verscheidenheid van de subnationale overheden die erin vertegenwoordigd zijn. De AIV is van mening dat het ten principale het Europees Parlement is dat de democratische controle dient uit te oefenen in de Europese Unie en een centrale rol dient te hebben in de vermindering van het democratisch tekort. De gedachte tenslotte om de positie van het Comité te verbeteren door de verscheidenheid van de erin vertegenwoordigde subnationale overheden te beperken, stuit op institutionele en praktische (uitvoerings)problemen.

b. De constructie van de Europese Unie houdt in dat toedeling van bevoegdheden aan verschillende bestuurslagen plaatsvindt. Deze toedeling vormt de basis en het uitgangspunt voor de Europese integratie. Het vraagstuk van de verdeling van bevoegdheden zal centraal staan in de discussie die zal plaatsvinden over de toekomst van de Europese Unie na de IGC van Nice. De AIV staat echter afhoudend

tegenover een 'Kompetenzkatalog', indien deze wijze van verdeling van bevoegdheden leidt tot de resultaten die de initiatiefnemers ermee beogen. Deze lijken namelijk vooral gespist op de zekerstelling van de eigen nationale en subnationale beleidsruimte. Hiertoe willen zij vastleggen op welk bestuursniveau bevoegdheden liggen. Ook van bevoegdheden die nog niet zijn toegekend willen zij reeds van tevoren vastleggen op welk niveau deze thuishoren. Een ander doel dat zij beogen met deze starre afbakening van bevoegdheden is te voorkomen dat de Europese Unie zich sluipenderwijs nieuwe bevoegdheden toe-eigent. De AIV is van mening dat de Europese integratiedynamiek is gebaseerd op het uitgangspunt dat geen enkel beleidsterrein bij voorbaat is uitgesloten van het niveau van de Europese Unie. De voorstanders van de 'Kompetenzkatalog' draaien dit om en sluiten bevoegdheden *bij voorbaat* uit van dit niveau. Daardoor dreigt de integratiedynamiek te worden bevroren. De angst voor 'sluipende' toe-eigening van bevoegdheden van de Europese Unie acht de AIV ongegrond, gezien de verdragsmatige mogelijkheden om de toekenning van nieuwe bevoegdheden aan de Europese Unie te clausuleren. Daarnaast is de AIV van mening dat de toekenning van bevoegdheden aan bepaalde bestuursniveaus bezwaarlijk te realiseren is, omdat deze verschuiven in de tijd en tussen verschillende bestuursniveaus. Tenslotte bemoeilijkt de grote verscheidenheid aan staatsinrichtingen de vastlegging van een dergelijke uniforme Europese verdeling van bevoegdheden.

c. Delegatie van bevoegdheden, waar EU-beleid gevolgen heeft voor subnationale overheden naar het niveau van subnationale overheden is volgens de AIV een vraagstuk dat niet een aangelegenheid is van de Europese Unie, maar van de lidstaten, die bevoegdheden in overeenstemming met nationale constitutionele kaders kunnen overdragen aan subnationale overheden.

d. Het beginsel van subsidiariteit, zoals het in het Verdrag van Rome is geformuleerd en formeel is vormgegeven in het Verdrag van Maastricht, kan niet van toepassing zijn op subnationale overheden, omdat geen directe relatie bestaat tussen de Europese Unie en subnationale overheden. *Indien het echter het algemene beginsel van subsidiariteit betreft beveelt de AIV aan uitvoering van beleid te doen plaatsvinden op een zo laag mogelijk bestuursniveau, ter vergroting van de betrokkenheid van de burger en ter vermindering van het democratisch tekort.*

2. *Op het nationale niveau beveelt de AIV aan de betrokkenheid van subnationale overheden de vorm te geven, voor zover dit niet reeds het geval is, van (meer) inspraak van subnationale overheden in de formatieve fase van de nationale besluitvorming op die terreinen, op welke besluiten relevant zijn voor deze overheden. Concreet beveelt de AIV aan dat:*

a. *Vertegenwoordigers van subnationale overheden deelnemen in de ambtelijke overlegstructuur ter voorbereiding van een nationaal standpunt over EU-regelgeving wanneer deze gevolgen heeft voor de subnationale overheden. In de Nederlandse context zou dit inhouden dat zij, waar relevant, deelnemen in het circuit van BNC tot en met CoCo.*

b. *Mogelijkheden aan subnationale overheden worden geboden tot meer rechtstreekse toegang tot het beleids- en besluitvormingscircuit in Brussel, bijvoorbeeld door een vertegenwoordiger van subnationale overheden deel uit te laten maken van de staf van de Permanente Vertegenwoordigingen van de Europese Unie in Brussel.*

De uitbreiding van de Europese Unie zal naar het voorkomt geen fundamentele wijziging inhouden voor het vraagstuk van de verhouding tussen de subnationale overheden, de centrale overheden en de Europese Unie, zoals geschetst in het voorafgaande. De aanstaande schaalvergroting van de Europese Unie zal zeker niet zonder gevolgen blijken voor de besluitvorming en uitvoering in de Europese Unie. Het is duidelijk dat de argumenten die de AIV tot de conclusie brengen dat een geïnstitutionaliseerde rol van subnationale overheden in de besluitvorming in de Europese Unie niet aan te bevelen is, alleen maar aan betekenis zullen winnen bij uitbreiding van de Europese Unie. De toetreding van nieuwe lidstaten leidt verder wellicht tot een nieuwe impuls voor de regionalisering, die zijn weerslag zal kunnen hebben op de ontwikkeling van de positie van subnationale overheden in de hele Europese Unie. Ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling in dit verband valt nog weinig te voorzien. De AIV acht het niet goed mogelijk en ook weinig opportuun daaromtrent thans verstrekkende voorspellende uitspraken te doen, waarbij wel aangetekend kan worden dat in tal van Midden- en Oost-Europese landen het aspect van minderheidsgroeperingen meespeelt in samenhang met de regioproblematiek.

Bijlagen



Ministerie van
Buitenlandse Zaken

De voorzitter van de adviesraad
 Internationale Vraagstukken (AIV)
 Prof. Drs. R.F.M. Lubbers
 Postbus 20061
 2500 EB Den Haag

Directie BSG/PL
 Bezuidenhoutseweg 67
 2594 AC Den Haag

<i>Datum</i>	4 oktober 2000	<i>Auteur</i>	W.G. van Hasselt
<i>Kenmerk</i>	BSG/PL-278/00	<i>Telefoon</i>	070-3484980
<i>Blad</i>	1/5	<i>Fax</i>	070-3484258
<i>Bijlage(n)</i>	Geen	<i>E-mail</i>	-
<i>Betreft</i>	Sub-nationale overheden en de Europese Unie		
<i>C.c.</i>	-		

Zeer geachte heer Lubbers,

De Europese Unie heeft tot doel een nauwe integratie tussen de lidstaten tot stand te brengen – in eerste instantie economisch, politiek en bestuurlijk. Binnen de lidstaten wordt, ook vanuit de lagere overheden, het belang van de besluitvorming en het beleid van de Europese Unie steeds meer onderkend. In *De Staat van de Europese Unie – De Europese Agenda 1999 – 2000 vanuit Nederlands perspectief* heeft de regering gesignaleerd dat de Europese Unie voor gemeenten en provincies in Nederland aan gewicht heeft gewonnen. Deze tendens geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere lidstaten van de Europese Unie. De verdere verdieping van de Europese integratie, zoals deze in de jaren negentig gestalte heeft gekregen, heeft het sub-nationale niveau van de lidstaten binnen het bereik van ‘Brussel’ gebracht. Hierbij kan worden gedacht aan regio’s, provincies, Länder (BRD), counties (VK), en gemeenschappen (België), maar ook aan grensoverschrijdende regionale samenwerkingsverbanden en samenwerkingsverbanden tussen gemeenten.

Het gegeven dat de Europese Unie een gelaagde structuur ontwikkelt, waarin, naast ‘Brussel’ en de nationale lidstaten, sub-nationale overheden een plaats hebben, vormt een onderstroom van het proces van integratie, dat zich, door de verscheidenheid van sub-nationale overheden, veelal aan het zicht lijkt te onttrekken. Dit proces heeft niet alleen gevolgen voor de nationale staten, maar heeft ook zijn weerslag op de Europese Unie.

Deze adviesaanvraag, gericht aan de AIV, heeft tot doel de wisselwerking tussen de voortschrijdende Europese integratie en de rol van sub-nationale overheden daarin, zo goed mogelijk in kaart te brengen met het oog op toekomstige beleidsvorming van de Nederlandse regering terzake.

Ontwikkelingen

In de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen hebben de sub-nationale overheden een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de naleving van communautaire verplichtingen. Deze kunnen hierop niet rechtstreeks worden aangesproken door de Europese Commissie, aangezien voor de Commissie de nationale overheid eerste aanspreekpunt is. Het is mede om die reden dat er (veelal informele) vormen van overleg zijn gegroeid tussen de nationale overheid aan de ene kant en gemeenten en provincies aan de andere kant. Hierbij wordt onder meer bedoeld op het maandelijks overleg tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg en op het halfjaarlijks bestuurlijk overleg (tussen verscheidene lagen van bestuur) op grond van het 'Bestuursakkoord Nieuwe Stijl'. Over de binnenlandsbestuurlijke aspecten van de problematiek heeft de Raad van het Openbaar Bestuur in 1998 een advies uitgebracht onder de titel 'Wijken of Herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed'.

De Europese Unie respecteert de bestuurlijke verhoudingen binnen lidstaten. De wijze waarop nationale overheden de relaties tussen bestuurslagen inrichten en bevoegdheden toedelen, is een nationale aangelegenheid. Dit neemt echter niet weg dat beleid van de Europese Unie in toenemende mate zijn invloed doet gelden op de werkzaamheden van sub-nationale overheden, in het algemeen vanwege de doorwerking van Europese regelgeving naar sub-nationaal niveau en door het ter beschikking stellen van financiën. In die zin heeft de voortschrijdende Europese integratie wel degelijk gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen in lidstaten. In dit verband kan erop worden gewezen dat spanning kan ontstaan tussen de decentralisatie en/of regionalisering waarnaar lidstaten in de Europese Unie streven (onder andere in België en in het Verenigd Koninkrijk) en de politieke besluitvorming in de Europese Unie, waar in de regel de nationale overheden van lidstaten in participeren. Voorts is in dit verband van belang dat de Europese Commissie in haar beleid het regionale niveau in Europa nadrukkelijk betreft in haar streven economische ongelijkheden tussen regio's te verkleinen. Regionale overheden, op hun beurt (vooral de regio's in federale staten als Duitsland en België, maar ook die in Spanje en het Verenigd Koninkrijk) spelen hierop in om hun positie tegenover de nationale overheid te versterken.

Dit doen ze door zich steeds meer internationaal te oriënteren en door te proberen de Europese besluitvorming te beïnvloeden.

Vragen

Wanneer de bovengeschetste ontwikkelingen zich voortzetten, zullen sub-nationale overheden meer en meer de gevolgen van de Europese integratie ondervinden en zal, tegelijk, bij het proces van verdere intensivering van de Europese integratie steeds meer rekening moeten worden gehouden met de problematiek van sub-nationale overheden. Vanuit deze grondgedachte wordt de AIV verzocht, naast een algemene analyse van de wisselwerking tussen de voortschrijdende Europese integratie en de rol van sub-nationale overheden daarin, in te gaan op de volgende probleemstelling:

In het Verdrag van Maastricht is vastgelegd dat sub-nationale overheden formeel de mogelijkheid moeten krijgen om op Europees niveau hun stem te laten horen. Dit is onder meer mogelijk geworden door het instellen van het Comité van de regio's. Niettemin is de institutionele vormgeving van de Europese Unie in hoofdzaak nog altijd toegesneden op (overleg tussen) de lidstaten.

Dit roept de volgende vragen op:

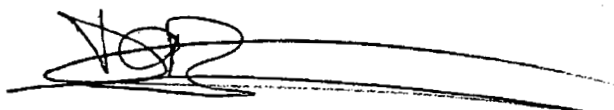
- Acht de AIV een verdere institutionele verankering van de betrokkenheid van sub-nationale overheden wenselijk, dan wel noodzakelijk voor een beter functioneren van de Unie?
- Biedt het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel bij het Verdrag van Amsterdam, in het bijzonder artikel 9, naar het oordeel van de AIV, voldoende waarborgen dat rekening wordt gehouden in de Europese besluitvorming met de positie van sub-nationale overheden?
- Zou de positie van sub-nationale overheden (verder) dienen te worden versterkt met het oog op de groeiende betekenis voor deze bestuurslaag van de voortgaande samenwerking in de Europese Unie?
- Bieden de bestaande Handvesten lokale/regionale overheden (onder meer op bestuurlijk gebied en over bedrijfsterreinen) hiervoor voldoende basis?
- Welke voor- en nadelen kleven er, naar het oordeel van de AIV, aan de andere, tot nog toe gesuggereerde middelen om de sub-nationale overheden een plaats te geven in de Europese samenwerking (Handvest 'good governance, de Duitse suggestie van een Kompetenzkatalog)?

Naast deze probleemstelling, waarvan de behandeling de hoofdmoot van het advies zou dienen uit te maken, zou de regering het op prijs stellen indien de AIV ook mogelijkheden ziet onderstaande vragen in zijn beschouwingen te betrekken:

- Eén van de uitdagingen waar de Europese Unie en haar lidstaten zich voor gesteld zien, is de vraag op welke wijze de burgers meer bij het proces van Europese integratie kunnen worden betrokken. Dit is de vraag naar de legitimiteit van de samenwerking binnen de Europese Unie. Acht de AIV, naast de wegen die al zijn geschetst in het advies 'Op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten – De IGC 2000 en daarna', het verder betrekken van sub-nationale overheden bij de samenwerking in de Europese Unie, een weg die kan worden bewandeld om de burger dichter bij Europa te brengen?
- De andere kant van de medaille van een grotere rol voor sub-nationale overheden is dat deze de Europese Unie beschouwen als een middel om afstand te bewaren tot de nationale overheid. De structuurfondsen van de Europese Unie hebben bijvoorbeeld in Spanje gefungeerd als katalysator voor de federalisering van het politieke stelsel. In Vlaams-nationalistische kringen leven opvattingen als zou een inbedding van Vlaanderen in Europa in de plaats kunnen komen van het deel uitmaken van de federale staat België. De Länder van de Bondsrepubliek Duitsland hebben het voortouw genomen bij de behartiging van de belangen van Europese regio's. Gezien de positie van de Länder in de Bondsraad oefenen deze grote invloed uit op de Duitse standpuntbepaling over de besluitvorming in de Europese Unie die uiteindelijk in nationale regelgeving wordt vastgelegd. Sommigen spreken in dit verband wel doorgeschoten regionalisme. Hoe staat de AIV tegenover dit groeiende belang van regio's? Welke gevaren ziet de AIV in dit verband voor een ordentelijk functioneren van de Europese Unie in het algemeen en de eerste pijler in het bijzonder?
- De problematiek van sub-nationale overheden kan ook worden gezien in het licht van toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie. Binnen kandidaat-lidstaten bevinden zich veel regio's, veelal gesitueerd in grensgebieden, waar een nationale minderheid is geconcentreerd die in een buurland de meerderheid vormt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan Hongaren in het westen van Roemenië of het zuiden van Slowakije, aan Duitsers in het westen van Polen (Silezië), Turken in Oost-Bulgarije e.d.

Bovendien kennen veel regio's en stedelijke gebieden in kandidaat-lidstaten structurele achterstanden (economisch, sociaal), wat deze regio's kwalificeert voor structuurfondsen. Op welke wijze dient, naar het oordeel van de AIV, de problematiek van regio's in het licht van de uitbreiding tegemoet worden getreden?

DE STAATSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script that is difficult to decipher. The signature is written over a horizontal line.

Kenmerk BSG/PL-278/00
Blad 5/5

Interne structuur van het Comité van de Regio's

Het Comité van de Regio's vergadert in de vorm van een Algemene Vergadering. Het Comité is onderverdeeld in acht commissies. Deze commissies bereiden adviezen voor, die door rapporteurs aan de Algemene Vergadering van het Comité worden voorgelegd. Na goedkeuring stuurt het Comité deze toe aan de Raad, de Commissie en het Europees Parlement.

Het Comité telt 222 leden en een gelijk aantal plaatsvervangers, die door de lidstaten worden voorgedragen en door de Raad voor vier jaar worden benoemd. Zij zijn herbenoembaar.

De verdeling van het aantal leden per lidstaat is als volgt:

Duitsland, Frankrijk, Italië, Verenigd Koninkrijk	elk 24 leden
Spanje	21 leden
België, Griekenland, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Zweden	elk 12 leden
Denemarken, Finland en Ierland	elk 9 leden
Luxemburg	6 leden

Soorten en aantallen lobby- cq informatiekantoren

Er bestaat een grote verscheidenheid aan soorten kantoren, waarbij zes categorieën te onderscheiden zijn:

- kantoren die slechts één regio of lokale overheid vertegenwoordigen;
- consortia van regionale/lokale overheden, zoals het Bureau van de Oost Nederlandse Provinciën;
- vertegenwoordigingen van alle subnationale overheden van een lidstaat, zoals de 'Association of Danish Councils';
- kantoren van subnationale overheden uit verschillende lidstaten, dus van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, met als voorbeeld de 'Austrian-Italian EU Liaison Bureau of Tyrol' of de 'Anglo-French office of the county of Essex and the region of Picardy';
- paraplu-organisaties, waarbij een kantoor diensten aanbiedt aan zowel de publieke sector als aan de particuliere sector, bijvoorbeeld Scotland Europe;
- partnerschapskantoren, waar subnationale overheden samenwerken aan een aantal onderwerpen met een Europese dimensie. Meestal hebben ze geen formele of geïnstitutionaliseerde status binnen de structuren van hun regeringen (bijvoorbeeld Regio Randstad).

De kantoren die een regio van een federale staat vertegenwoordigen hebben veelal de meeste fondsen en personeel tot hun beschikking. Sommige Spaanse of Duitse kantoren lijken in dat opzicht op 'mini-ambassades'. Daarnaast is opvallend dat economische sterke regio's goed vertegenwoordigd zijn. Men kan hierbij denken aan de 'Blue Banana' zone (Londen – Rijn/Rhône zone – Lombardije) of aan de 'Sunbelt' (Valencia – Barcelona – Bilbao – Lyon – Nice).

Aantallen informatie- cq lobbykantoren in Brussel²⁹

EU-Lidstaat	Aantal kantoren
1. Verenigd Koninkrijk	26
2. Frankrijk	22
3. Duitsland	18
4. Spanje	16
5. Italië	15
6. Oostenrijk	11
7. Denemarken	10
8. Zweden	9
9. Finland	6
10. Nederland	4
11. Ierland	3
12. België	3
13. Griekenland	1

Portugal en Luxemburg hebben geen regionale kantoren in Brussel. Ook een aantal kandidaatlidstaten is regionaal vertegenwoordigd in Brussel.

²⁹ Hierbij dient aangetekend te worden dat meer subnationale overheden vertegenwoordigd zijn in Brussel dan dit aantal kantoren doet vermoeden, omdat veel kantoren ook lobbyisten voor andere subnationale overheden huisvesten.

Lijst van gebruikte termen en afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BNC	Beoordelingscommissie Nieuwe Commissievoorstellen
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden
CEI	Commissie Europese Integratie
Comité	Comité van de Regio's
Commissie	Europese Commissie
COREPER	Comité des Représentants Permanents
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
IGC	Intergouvernementele Conferentie
ICER	Interdepartementale Commissie Europees Recht
IPO	Interprovinciaal Overleg
PVEU	Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie
Raad	Raad van Ministers/Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders
Rekenkamer	Europese Rekenkamer
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCEIDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000* **
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*