

Programma Modernisering van Overheidsinstellingen

Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees beleid in België.

Naar een structurele toepassing van de wijze waarop België zijn Europese verplichtingen nakomt.

Succes- en faalfactoren van het omzettingsproces van Europese richtlijnen in comparatief perspectief: België, Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Denemarken.

Prof. Dr. G. Dierickx, Prof. Dr. P. Bursens, S. Helsen

Universiteit Antwerpen

Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen

Vakgroep Politieke Wetenschappen

1 Inleiding

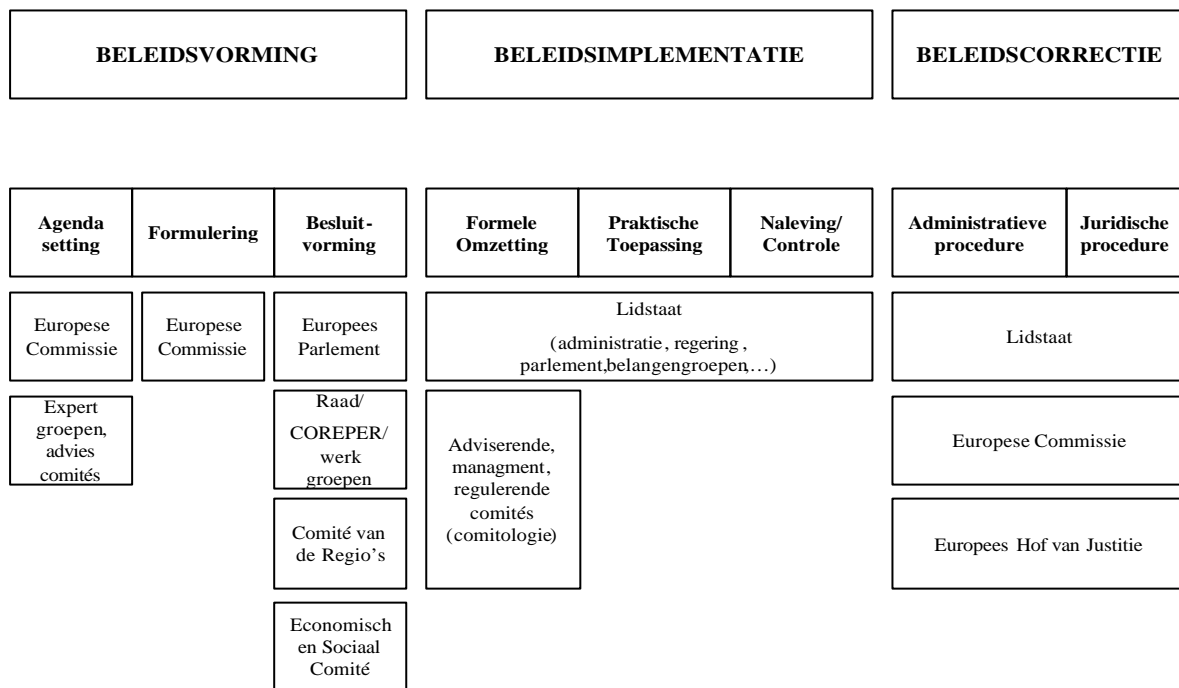
Uiteindelijk hangt de impact van de voorschriften van de Europese Unie af van de bereidheid en de capaciteit van de autoriteiten van de lidstaten om te garanderen dat deze doeltreffend, volledig en tijdig worden omgezet en toegepast. Wanneer de voorschriften laattijdig of niet volledig worden omgezet en niet nauwkeurig worden toegepast, krijgen de burgers de indruk dat de Unie tekortschiet in haar taak. Het zijn vooral de nationale overheden en rechtbanken die hiervoor verantwoordelijk zijn (Commissie 2001: 47). Correcte en tijdige implementatie van Europese regelgeving in alle EU lidstaten is in meerdere opzichten een belangrijke doelstelling. Ten eerste garandeert het de uniformiteit en effectiviteit van de Europese Gemeenschap omdat het een gelijke wettelijke basis creëert in alle lidstaten. Daarnaast draagt een goede implementatieperformance bij tot de geloofwaardigheid en legitimiteit van de lidstaten zelf (Knill 1997). Met andere woorden, zowel vanuit juridisch als vanuit politiek oogpunt is implementatie van groot belang. Zonder zou de Europese Unie enkel een begrip zijn zonder inhoud. Toch blijkt net die implementatie vaak een probleem te zijn. Lidstaten kunnen of willen soms de afspraken niet nakomen die aan de onderhandelingstafel werden bedongen en ondertekend.

De correcte en tijdige implementatie van Europese regelgeving blijkt ook voor België een probleem te zijn. Wetenschappelijk onderzoek uit zowel politicologische (Dierickx 2001) als juridische hoek (Lejeune 1999) heeft reeds de pijnpunten van de Belgische implementatie blootgelegd. Dit onderzoeksrapport heeft de ambitie om een stap verder te zetten door suggesties te formuleren waardoor de implementatie kan verbeterd worden. Het bouwt verder op de identificatie van de succes- en faalfactoren van de Belgische implementatie (Dierickx 2001) door een vergelijking te maken met Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Denemarken. Door na te gaan of de factoren die aan de basis liggen van de moeilijke implementatie in België in eenzelfde mate doorwegen op de omzetting in de andere lidstaten en door te onderzoeken hoe de andere lidstaten omgaan met succes- en faalfactoren, zoeken we naar mogelijkheden om uit de strategieën te leren en te lenen met het oog op de verbetering van het Belgische implementatieproces.

2 Onderzoeksopzet

Om een klare kijk te krijgen op de implementatieproblematiek wordt in dit hoofdstuk het onderzoeksobject afgebakend. Eerst en vooral wordt beargumenteerd waarom we enkel Europese richtlijnen in het onderzoek hebben opgenomen. Verdragsartikels, besluiten, verordeningen etc. komen niet aan bod. Zoals vastgelegd in art. 189 §3 van het EG verdrag, zijn richtlijnen voor de lidstaten alleen bindend ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar kunnen de lidstaten zelf over de vorm en de middelen beslissen om de gemeenschappelijk vastgelegde doeleinden in de interne rechtsorde te verwezenlijken. De in een richtlijn vervatte regelingen nemen dus niet automatisch de plaats in van de nationale bepalingen; de lidstaten worden geacht hun nationale rechtsorde aan de Gemeenschapsbepalingen aan te passen. De richtlijn is het enige Europese instrument dat een wetgevingsproces in twee fasen impliceert, waarbij opeenvolgend het Europese niveau en de nationale autoriteiten betrokken zijn. De lidstaten moeten de gemeenschappelijk vastgestelde einddoelstellingen, vervat in de richtlijnen, wel binnen een bepaalde termijn in de nationale wetgeving omzetten. (Quermonne 1997: 1-4). Al deze specifieke kenmerken, maar bovenal de inspanning die geleverd moet worden door de lidstaten om richtlijnen correct en tijdig om te zetten, liggen aan de basis van de keuze om de implementatieproblematiek te bestuderen door middel van de Europese richtlijnen.

Vervolgens gaan we dieper in op het begrip implementatie. Wat is implementatie en welke definities kunnen hiervoor gehanteerd worden? Verschilt de betekenis van het begrip implementatie in het Europese, juridische discours met de betekenis in een andere context? Welke fasen kunnen we onderscheiden in het implementatieproces?



Figuur 1: De verschillende fasen van een Europese richtlijn

Tot slot wordt beargumenteerd waarom België, Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Denemarken werden weerhouden in dit vergelijkend onderzoek. Een vergelijkende benadering is uiterst interessant om te leren en eventueel te 'lenen' van andere lidstaten. Op die manier kan inspiratie worden opgedaan om beleidssuggesties te formuleren ter verbetering van de Belgische omzettingsprocedures. Het is daarbij wel belangrijk voor ogen te houden dat het uitvoeren van de suggesties moet gebeuren binnen de specifieke Belgische institutionele en administratieve *setting*, die zonder twijfel een belangrijke invloed zal uitoefenen op de manier waarop omzetting kan worden gereorganiseerd. Het is daarom noodzakelijk om de compatibiliteit tussen de institutionele architectuur van België en de vier andere lidstaten steeds in het achterhoofd te houden.

3 De Europese integratieparadox

Het omzettingsrapport van de Commissie (Commissie 2000), waarin de 15 lidstaten gerangschikt worden naar omzettingsperformance, toont aan dat er zich duidelijke verschillen voordoen tussen de lidstaten. Sommige lidstaten zetten de regelgeving die aan de onderhandelingstafel werd ondertekend heel getrouw om, andere lidstaten laten de omzetting aanslepen. Men zou kunnen veronderstellen dat de houding van een lidstaat ten opzichte van het Europese integratieproject een belangrijke verklaring biedt voor de omzettingsverschillen tussen de lidstaten. Het lijkt logisch dat een lidstaat die het Europese integratieproject zeer genegen is, ook geneigd is de Europese regelgeving correct en tijdig

om te zetten. Andersom zullen lidstaten die niet zo pro-Europees zijn het moeilijker vinden regelgeving loyaal om te zetten. Maar is de houding van een lidstaat tegenover het Europese integratieproject wel een goede verklaring voor de omzettingcijfers?

3.1 Inbreukprocedure

Ten einde de slagkracht van de Europese Commissie in het monitoren van implementatie te vergroten, werden in het Verdrag van de Europese Unie procedures voorzien die de Commissie in staat stellen niet-implementatie tegen te gaan. Het instrument dat door de Commissie hiertoe wordt gebruikt is de inbreukprocedure, vastgelegd in art. 226 van het Verdrag van de Europese Unie (VEU). Deze procedure bestaat uit een administratieve component (een ingebrekestelling of een met reden omkleed advies) en, wanneer nodig, ook uit een juridische component (de procedure voor het Hof van Justitie).

Uit Tabel 1 kunnen globaal twee grote trends onderscheiden worden. Met betrekking tot de implementatieperformance zien we dat -uitgezonderd Denemarken- de geselecteerde lidstaten allen ondermaats presteren. Duitsland en Nederland kennen een relatief sterke negatieve evolutie, België kan zich ondanks het grote inhaalmanoeuvre toch niet beter positioneren op de implementatieladder en Oostenrijk kan zich enkel in de middenmoot blijven handhaven omdat de andere lidstaten een nog slechter rapport voorleggen. Met betrekking tot de aard van de inbreuken valt op dat Duitsland, Nederland en Oostenrijk de inbreuken langer laten aanslepen en dus veel meer voor het Hof van Justitie gebracht worden. België bracht net deze achterstand drastisch terug en Denemarken zorgt er consequent voor dat het bijna nooit zover komt.

	IMPLEMENTATIE DEFICIT (%)				TOTAAL INBREUKEN (N)				ADMINISTRATIEVE PROCEDURE (N)				JURIDISCHE PROCEDURE (N)			
	'01	'00	'99	'98	'01	'00	'99	'98	'01	'00	'99	'98	'01	'00	'99	'98
DK	4	3.7	3.4	2.3	62	55	51	34	58	53	49	33	4	2	2	1
S	5.8	5.0	4.1	4.3	86	74	62	63	80	70	60	62	6	4	2	1
FIN	5.8	5.2	3.8	4.0	87	77	57	58	81	72	56	57	6	5	1	1
L	9.1	10.2	11.2	10.8	134	152	168	157	117	130	145	145	17	22	23	12
NL	9.3	10.2	7.9	6.7	138	153	119	98	123	137	112	91	15	16	7	7
P	11.6	13.0	12.2	14.9	172	194	184	218	158	178	166	207	14	16	18	11
IRL	11.7	10.9	11.5	10.1	173	162	172	147	146	142	152	136	27	20	20	11
UK	13.9	9.7	8.9	9.9	207	144	134	144	185	134	125	137	22	10	9	7
A	14.4	11.5	10.9	9.4	213	171	164	137	198	157	154	132	15	14	10	5
B	15.3	13.7	15.4	20.6	227	205	232	301	204	186	203	267	23	19	29	34
E	15.4	12.6	11.6	14.5	228	188	174	212	202	175	162	193	26	13	12	19
D	17.1	16.4	14.7	14.5	254	245	222	212	226	220	203	196	28	25	19	16
EL	17.3	18.8	18.3	16.6	255	280	275	242	221	241	241	214	34	39	34	28
I	23.2	23.1	19.8	24.6	345	345	298	359	288	293	254	328	57	52	44	31

F	24.9	30.8	29.4	29.8	369	461	443	435	316	388	380	393	53	73	63	42
TOT					2950	2906	2755	2817	2603	2576	2462	2591	347	330	293	226
EU-AV	13.3	13.0	12.2	12.9	197	194	184	188	174	172	164	173	23	22	20	15

Bron: Eigen berekening op basis van 16-17-18-19de 'Report on monitoring the application of Community Law'

Tabel 1: Implementatiedeficit in de Europese lidstaten opgesplitst naar inbreukprocedures

Börzel zette in haar onderzoek uiteen dat de inbreukstatistieken van de Europese Commissie niet volledig en onbetrouwbaar zijn. Zij besluit dat de boven gepresenteerde data niet in staat zijn om het exacte implementatiedeficit van de lidstaten weer te geven, maar dat deze data enkel aanwijzingen kunnen geven dat bepaalde lidstaten beter implementeren dan anderen (Börzel 2001). Ze heeft ongetwijfeld gelijk en dat is ook net het uitgangspunt van dit rapport. Zonder te focussen op de 'exacte' implementatiepercentages tonen bovenstaande tabellen inderdaad aan dat implementatie in de meeste lidstaten niet voldoende is en dat lidstaten uiteenlopende implementatieresultaten vertonen. Het zijn net deze verschillen die we willen verklaren, door de succes- en faalfactoren in de omzettingsprocessen van de geselecteerde lidstaten te bestuderen.

3.2 De houding t.o.v de Europese Unie

Het is logisch te veronderstellen dat de verschillen in omzettingsperformance verklaard kunnen worden door de houding van de lidstaten tegenover de Europese Unie. Met andere woorden, zet een lidstaat die positief staat t.o.v. het Europese integratieproject ook loyaler Europese regelgeving om? Om hierop een antwoord te geven werden in het onderzoeksrapport de houdingen van zowel de publieke opinie als de politieke elite in de door ons geselecteerde lidstaten onder de loep genomen.

Een synthese hiervan resulteert in Tabel 2 over de houding tegenover het Europese integratieproject van politieke elite en publieke opinie in de verschillende lidstaten in 2001. Deze deductie is gebaseerd op Eurobarometerstudies en op wetenschappelijke literatuur.

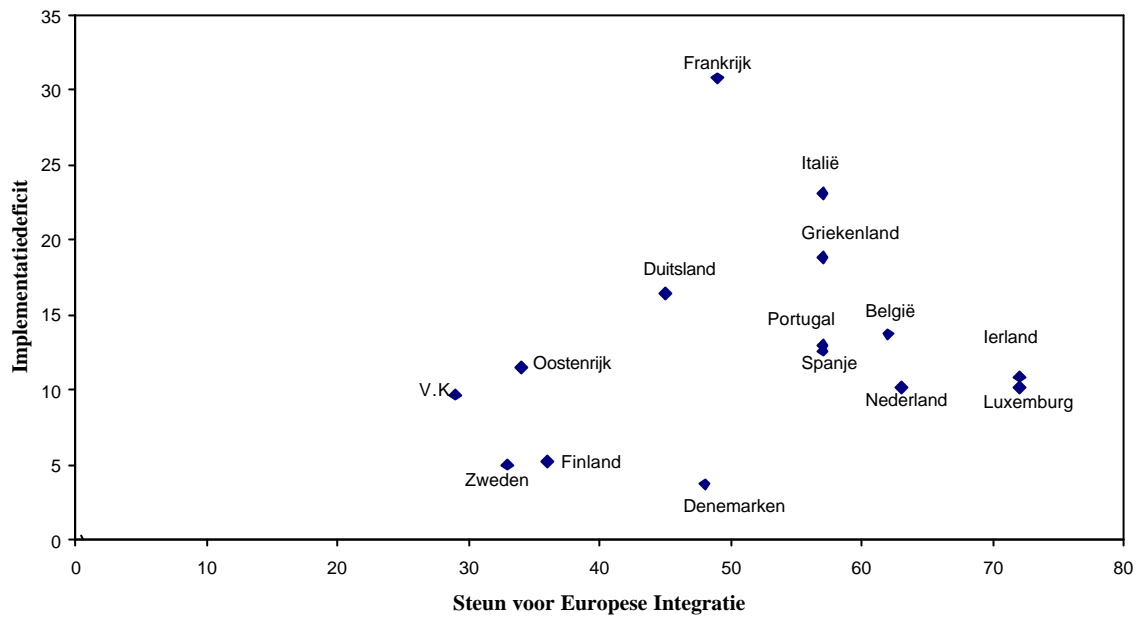
HOUDING TEGENOVER HET EUROPESE INTEGRATIEPROJECT		
	Publieke opinie	Politieke elites
België	Permissieve consensus	Consensus pro-Europees
Duitsland	Afkalvende permissieve consensus	Pro-Europees met kritische ondertoon
Oostenrijk	Vrij verdeeld	Niet altijd pro-Europees
Nederland	Pro-Europees	Pro-Europees
Denemarken	Verdeeld: kritisch en levendig debat	Verdeeld: kritisch en levendig debat

Tabel 2: Momentopname 2001: Overzicht van de houding tegenover het Europese integratieproject van politieke elite en publieke opinie in de geselecteerde lidstaten

Bestaat er dan ook een correlatie tussen de houding van lidstaten t.o.v. Europese integratie en hun omzettingsperformance? Volgens Schmitter (Schmitter in Duina 1996: 21) en ook Hewstone (Hewstone 1986) bepaalt

de houding van een lidstaat tegenover de Europese idee de bereidheid tot implementatie van Europese regelgeving en dus ook de correctheid van de implementatie. De houding tegenover Europa is volgens Hewstone een specifieke contextuele variabele die een belangrijke rol speelt in het bepalen van samenwerkingsvoorwaarden tijdens het implementatieproces. Aangezien politici vaak politieke keuzes laten afhangen van een eventuele herverkiezing, kan volgens Hewstone worden aangenomen dat hoe lager de steun van de publieke opinie voor het lidmaatschap van de EU, hoe hoger de waarschijnlijkheid dat lidstaten moeilijkheden ondervinden tijdens het implementeren van EU beleid (Lampinen 1998: 239).

Bovenstaande redeneringen lijken logisch maar worden door de realiteit niet altijd bevestigd. Niet alleen is in bepaalde lidstaten de politieke elite in haar Europees beleid niet zo afhankelijk van het electoraat (cf. permissieve consensus), bovendien kunnen 'houding tot de EU' en 'omzettingsperformance' zich paradoxaal verhouden. Met het oog op de vijf geselecteerde lidstaten kunnen we stellen dat voor België, Duitsland en Denemarken de integratieparadox opgaat. De houding van deze landen t.o.v. de Europese Unie correspondeert hoegenaamd niet met hun implementatieperformance. Toch doen zich binnen deze lidstaten ook andere evoluties voor, die de integratieparadox zachtjes ondermijnen. Zo zien we in België tijdens de voorbije twee jaren een parallelle i.p.v. tegengestelde groeibeweging tussen de implementatieperformance en de houding van de Belgische publieke opinie t.o.v. de Europese Unie. In Duitsland onderkennen we een tegengestelde beweging waarbij een afkalvende Duitse permissieve consensus en een kritischere politieke elite parallel lopen met een dalende implementatieperformance. In Denemarken blijft de paradox, zij het wel tegengesteld aan deze in België en Duitsland, onverkort gehandhaafd. In Oostenrijk is niet echt sprake van een integratieparadox. De sceptische houding van de publieke opinie en ook soms van de politieke elites stemt overeen met het middelmatige implementatierapport. De Oostenrijkse overheid heeft immers een aantal zaken voor het Hof van Justitie bewust zover laten komen omdat men zich niet wilde voegen naar de Europese regelgeving. Nederland tot slot kan zijn positieve houding jegens de EU bekrachtigen met een redelijk sterke, zij het licht dalende implementatieperformance.



Figuur 2: Correlatie tussen ‘implementatiedeficit’ en ‘steun voor Europese integratie’

Zoals blijkt is de attitude van een lidstaat tegenover het Europese integratieproject dus geen sluitende verklaring voor het implementatierapport van de lidstaat in kwestie: soms doet er zich een integratieparadox voor, soms niet. De factor ‘houding jegens de EU’ speelt ongetwijfeld een rol in de implementatieperformance, maar er moet op zoek gegaan worden naar andere factoren die een betere verklaring geven voor de verschillen in implementatieperformance tussen de lidstaten.

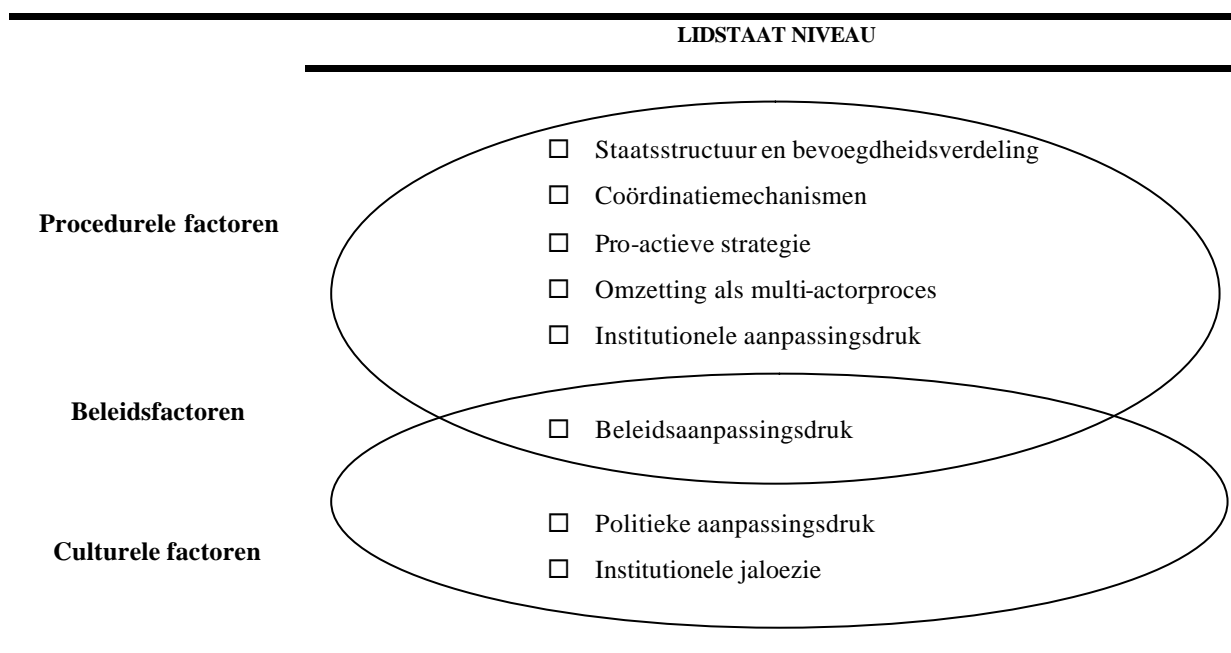
4 Hoe het omzettingsrapport verklaren?

Uit literatuurstudies en voorgaand empirisch onderzoek over de omzetting van Europese richtlijnen in het milieudomein en in de arbeidssector (Dierickx 2001) blijkt dat een brede waaier van verklarende variabelen kan worden aangereikt om het omzettingsproces te analyseren. Wij reiken in dit rapport 11 verklarende variabelen aan die een bevorderende (*empowering*) of belemmerende (*constraining*) invloed kunnen hebben op het globale omzettingsproces in België. We onderscheiden zowel verklarende variabelen op het Europese niveau (3) als op het lidstaatniveau (8). In het rapport wordt telkens nagegaan in welke mate deze variabelen ook spelen in de vier andere lidstaten. Deze vergelijking moet ons uiteindelijk in staat stellen om te onderzoeken in welke richting deze variabelen kunnen worden ‘gemanipuleerd’ om het omzettingsproces in België te verbeteren. Er kan nu al op gewezen worden dat sommige variabelen dicht bij elkaar aanleunen en elkaar zelfs overlappen. Wij menen dan ook dat de verklaring voor het succes of het falen van het omzettingsproces moet gezocht worden in een combinatie van verschillende factoren. De beleidssuggesties die uit deze oefening voortvloeien, maken het voorwerp uit van het laatste hoofdstuk.

Op het **Europese niveau** onderscheiden wij drie belangrijke factoren: (1) het falen van de Commissie als omzettingsmonitor, (2) de nadelen van de regulerende *governance* modus en (3) de inhoud van richtlijnen bemoeilijken de omzetting in lidstaten. Toch kunnen deze variabelen bezwaarlijk ingeroepen worden om de verschillen in omzettingperformance tussen de verschillende lidstaten te verklaren. Deze variabelen spelen immers voor alle lidstaten in min of meer dezelfde mate. Het is wel belangrijk er rekening mee te houden dat factoren op het Europese niveau

versterkt of verzwakt kunnen worden door interne factoren, waardoor ze toch soms bepalend kunnen zijn voor het omzettingsproces op het lidstaat niveau.

Op het **lidstaatniveau** wordt traditioneel het gebrek aan stabiele, effectieve en efficiënte procedurele structuren aanzien als dé belangrijkste reden voor falende omzetting. Volgens verschillende auteurs (Devuyst 1993: 43-46; Duina 1996: 26; Hanf 1998; Lejeune 1999) is het slagen van het omzettingsproces voornamelijk afhankelijk van formele structuren en procedures in de lidstaten. Wij gaan er echter van uit dat omzetting niet louter verklaard kan worden door deze variabelen, maar dat ook culturele variabelen bijdragen tot het slagen of mislukken van het omzettingsproces (Lampinen 1998: 237-238). Mentaliteit, politieke en administratieve cultuur en beleidstradities zijn minstens even belangrijke verklarende variabelen. Tot slot onderscheiden we ook een beleidsvariabele die als het ware de doorsnede vormt van de procedurele en culturele factoren. Beleid als product van de procedurele en de culturele factoren.



Figuur 3: Categorisering van de verklarende variabelen op het lidstaatniveau

5 Beleidsaanbevelingen

5.1 Beleidsaanbevelingen op het Europese niveau

Aanbeveling 1:

De hervormingsvoorstellen van de Europese Commissie met het oog op een betere toepassing van de Europese regelgeving, onder meer op basis van het Witboek, voluit steunen.

Aanbeveling 2:

Bij de institutionele hervormingen (Conventie, IGC) pleiten voor een versterkte rol van de Europese Commissie met betrekking tot het opvolgen van de omzetting en toepassing van Europese regelgeving.

Aanbeveling 3:

Pleiten voor het verlenen van politieke prioriteit aan het opvolgen van bestaande Europese wetgeving (met inbegrip van

het verbeteren en vereenvoudigen van het *acquis communautaire*) boven het formuleren van nieuwe regelgeving.

Aanbeveling 4:

De hervormingsvoorstellen van de Europese Commissie met het oog op een betere impactanalyse, transparantie en communicatie, onder meer op basis van het Witboek, voluit steunen.

Aanbeveling 5:

Pleiten voor een voorafgaande grondige studie naar de juiste keuze van het Europese beleidsinstrumentarium (juridisch bindende wetgeving of alternatieve beleidsinstrumenten)

Aanbeveling 6:

Tijdens het besluitvormingsproces toezien op het correct aanwenden van het gekozen beleidsinstrument (voornamelijk in het geval van richtlijnen)

De directe impact van België op Europese structurele hervormingen en op Europese politieke gedragswijzigingen is eerder gering. Veel van de voorgestelde aanbevelingen vergen een gezamenlijke inspanning van een coalitie van tenminste enkele lidstaten. Dit maakt dat het moeizaam proces is en het relatieve voordeel voor België bijna nihil. Niettemin loont het de moeite om in de voorgestelde strategieën te investeren. Een potentiële verbetering over de hele lijn is immers een positieve zaak voor het hele Europese integratieproject. Pleidooien in die richting passen dus perfect in het overwegende Belgische pro-Europese beleid. Het investeren in Europese hervormingen mag echter geen reden zijn om te verzaken aan interne beleidsaanpassingen. Integendeel, gezien de middelmatige prestatie van België inzake omzetting, moeten nog veel meer middelen en mensen geïnvesteerd worden om intern zowel procedurele als culturele hervormingen door te voeren.

5.2 *Beleidsaanbevelingen op het Lidstaatniveau*

Bij de totstandkoming van de beleidssuggesties rekening gehouden met drie gegevens. In de eerste plaats wordt uitgegaan het *sui generis* karakter van de EU, het *sui generis* karakter van het Belgische federalisme en de confrontatie tussen beide specifieke politieke stelsels. Ten tweede vormt ook de gehele beleidscyclus, d.w.z. de continue behandeling van de verschillende fasen (beleidsvorming, omzetting en correctie), een belangrijk uitgangspunt voor de beleidsaanbevelingen. Tot slot wordt de noodzaak om procedurele en culturele elementen met elkaar te combineren terdege onderkend. Binnen dit denkkader kwamen volgende beleidssuggesties tot stand.

Vooraf met betrekking tot de coördinatiecapaciteit, de pro-actieve strategieën, de institutionele en de politieke aanpassing aan het Europese niveau kan van andere lidstaten geleerd worden..

5.2.1 Optimalisering van de coördinatiecapaciteit

De grootste uitdaging voor de Belgische omgang met de Europese bestuurs laag is het coördineren en het uitdragen van de verschillende standpunten en beleidsposities. De optimalisering van de Belgische coördinatiecapaciteit omvat meerdere aspecten.

Wat de verticale coördinatie betreft kunnen zowel met betrekking tot het Samenwerkingsakkoord als het substitutiemechanisme aanbevelingen gedaan worden. Dit Samenwerkingsakkoord (SA) vormt nog steeds de basis van de Europese coördinatie en vertegenwoordiging in België. Het vertoont echter belangrijke hiaten waardoor een optimale

coördinatie sterk gehypothekeerd wordt. Nauw verbonden met de inhoud van het Samenwerkingsakkoord is het zogenaamde substitutiemechanisme dat in de Grondwet (art 169 GW) werd voorzien en ook in de Bijzondere Wet tot Hervorming van de Instellingen werd opgenomen. De substitutie bepaling kent echter een sluimerend bestaan. Het is evenwel in onze ogen een belangrijk instrument om de omzetting te verbeteren.

Met betrekking tot de horizontale Belgische coördinatie is het opvallend dat de politieke en juridische directies die zich vandaag binnen het Federale Ministerie van Buitenlandse Zaken met de coördinatie van Europese dossiers bezig houden, vrij sterk van elkaar gescheiden zijn. Een integratie van beide specialismen lijkt ons een aanbevelingswaardige piste.

 **Aanbeveling 7:**

Een grondige wijziging en uitbreiding van het Samenwerkingsakkoord door middel van de introductie van de bron tot mondingaanpak.

 **Aanbeveling 7a:**

Een grondige wijziging en uitbreiding van het Samenwerkingsakkoord door middel van de oprichting van één centraal coördinatieorgaan dat alle stadia van de Europese besluitvorming overkoepelt

 **Aanbeveling 7 b:**

Een uitbereiding van de rol van de trajectbeheerders tot de volledige Europese beleidscyclus

 **Aanbeveling 8:**

Operationeel maken van het substitutiemechanisme: het dichterbij brengen van het mogelijk aanwenden van het mechanisme zal allicht de bewuste keuze voor de *default option* heel wat minder aantrekkelijk maken en dus de omzetting door Gemeenschappen en Gewesten verbeteren.

 **Aanbeveling 9:**

Integratie van de politieke en juridische diensten binnen het coördinatieorgaan: zowel tijdens de voorbereiding als tijdens de omzetting komen tegelijk politieke en juridische aspecten aan bod. Beide expertises zijn in beide stadia even noodzakelijk.

5.2.2 Ontwikkelen van een grondige pro-actieve strategie

De Belgische pro-actieve strategie te wensen over: de vroege betrokkenheid van actoren (belangengroepen en parlement) in de beleidsvorming en een uitgebreide impactanalyse zijn quasi onbestaande. De negatieve invloed van zo'n zwak ontwikkelde pro-actieve strategie werd uitvoerig aangetoond in het rapport. Het spreekt voor zich dat we ook voor deze variabele enkele concrete beleidsaanbevelingen formuleren.

 **Aanbeveling 10:**

Organiseren van een vroege en intensieve betrokkenheid van belangengroepen en parlementen door middel van facultatieve adviezen

 **Aanbeveling 11:**

De invoering van een grondige en uitgebreide impactanalyse, die elektronisch te raadplegen is door alle betrokken actoren.

5.2.3 Toenemend Europees bewustzijn als politieke aanpassing aan het Europese niveau

De voornaamste kritiek op de Belgische politieke aanpassing aan de Europese beleidsvorming is dat zowel de politieke als de administratieve cultuur gekenmerkt worden door een gebrek aan Europees bewustzijn. De lage Europeaniseringsgraad van zowat alle Belgische actoren is voornamelijk te wijten aan de dominantie van interne dossiers op de politieke agenda. Het gebrek aan Europees bewustzijn kan op drie manieren teruggedrongen worden. Ten eerste moet men een geïntegreerde aanpak van het Europees beleid voorstaan, waarbij communicatie en continuïteit centraal staan. Vervolgens moet men investeren in Europese expertise in de organen die betrokken zijn bij Europese aangelegenheden door actoren opleidingen aan te beïden over relevante Europese materies. Tot slot kan het Europees bewustzijn enkel doordringen als politieke elites, media en publieke opinie geëuropeaniseerd worden.

Aanbeveling 12:

Communicatie en continuïteit bevorderen door de introductie van een toegankelijke en dynamische elektronische databank.

Aanbeveling 13:

Durven investeren in Europese expertise

Aanbeveling 13a:

Een gevoelige uitbreiding van het personeelsbestand in Europese coördinatieorganen

Aanbeveling 13b:

Meer een beter aangewende Europese expertise in de vakdepartementen

Aanbeveling 14:

Het verhogen van het Europeaniseringsgehalte van de Belgische politieke actoren

Aanbeveling 14a:

Het invoeren van een 'Europa effectrapportage'

Aanbeveling 14b:

Het organiseren van opleiding en vorming over een breed scala van Europese aspecten

Aanbeveling 14c:

Het sensibiliseren van de media en de publieke opinie door voorlichting en debat

5.2.4 Globale en coherente aanpassingen als antwoord op incrementele en ontoereikende hervormingen van het Belgische Europabeleid

5.2.4.1 DE NOODZAAK TOT DE CREATIE VAN EEN NIEUW CENTRAAL EUROPEES COÖRDINATIEORGAAN

In bovenstaande paragrafen werden een hele reeks beleidsaanbevelingen gedaan om de aanpak van het Belgische Europabeleid te verbeteren. Uitgaande van de drie uitgangspunten (dubbele *sui generis* karakter van het Europese *multi-level governance* systeem en het Belgische federalisme, de bron-tot-monding aanpak en de combinatie van procedurele en culturele factoren) die het denkkader van de beleidssuggesties vormden, is het echter logisch dat we een meerwaarde zoeken door een globale en coherente aanpassing van de Belgische context voor te stellen die de verschillende beleidsaanbevelingen incorporeert. Zoals eerder uitvoerig beschreven, vindt het grootste deel van de Europa-coördinatie in België momenteel plaats binnen de directies P11 en J12 van het Federale Ministerie van Buitenlandse Zaken. De coördinatie is echter gefragmenteerd en werkt verre van optimaal. Er is te weinig continuïteit en coherentie tussen de opeenvolgende fasen van het Europese beleidsproces en tussen de betrokken actoren (zowel verticaal als horizontaal),

waardoor de bron-tot-monding aanpak van de Europese beleid niet gegarandeerd wordt. Door de Europese coördinatie binnen het FOD Buitenlandse Zaken te plaatsten, komt men in België bovendien niet los van de gedachte dat het Europees beleid deel uitmaakt van het buitenlands beleid *pur sang*. Het *sui generis* karakter van het Europese beleid vereist echter een andere aanpak en perceptie van coördinatie, waarbij eventueel de piste gevolg kan worden om de globale coördinatie niet noodzakelijk binnen het FOD Buitenlandse Zaken te plaatsten. Ten slotte kan een globale en coherente aanpassing van de Belgische Europabeleid maar tot stand komen als zowel procedurele als culturele aspecten in rekening worden gebracht. Een aanpassing van structuren vraagt immers ook de aanpassing van culturele factoren en *vice versa*.

Een combinatie van al deze aspecten wijst in de richting van een nieuw **centraal coördinatieorgaan voor het volledige Belgische Europabeleid**. De meeste van de gesuggereerde beleidsaanbevelingen kunnen enkel optimaal renderen binnen een radicale institutionele hervorming van het huidige coördinatieregime. De bron-tot-monding aanpak, de impactanalyse, het substitutiemechanisme, de integratie van politieke en juridische expertise en de actieve betrokkenheid van parlementen en belangengroepen moeten gerealiseerd worden binnen de schoot van zo'n nieuw Europees coördinatieorgaan (ECO). In vrijwel alle lidstaten (ook de federale staten Duitsland en Oostenrijk) is er telkens één orgaan (ministerie of werkgroep) met een globale coördinatie rol. Deze globaal coördinerende functie komt steeds bovenop de taak van het pilootministerie en zijn trajectbeheerders, die de dagelijkse coördinatie op zich nemen. Door de zeer vergaande bevoegdheidsverdeling en door de complexe staatsstructuur in België, is een overkoepelende coördinatie en een globale aanpak van de Europese beleidsvorming niet evident, maar wel noodzakelijk. Men is zich momenteel onvoldoende bewust dat het gebrek aan een coherente benadering en coördinatie de implementatieperformance van België sterk onder druk zet.

5.2.4.2 HET INTERFEDERALE PROFIEL VAN HET EUROPEES COÖRDINATIEORGAAN

Het takenpakket van het ECO kan, gezien de bevoegdheidsverdeling van Europese aangelegenheden in België, enkel tot een goed einde worden gebracht als het Europees coördinatieorgaan de steun geniet van alle betrokken beleidsniveaus (federaal, Gemeenschappen en Gewesten) en van alle vakministeries binnen deze niveaus. Enkel een ECO met een interfederaal karakter kan de vereiste autoriteit en legitimiteit uitstralen om zowel de globale coördinatie tot een goed einde te brengen als de bevoegdheidsverdeling te respecteren.

Om het interfederaal karakter te verzekeren, moet de personeelsbezetting van dit orgaan bestaan uit attachés van de verschillende beleidsniveaus en vakdepartementen die de coördinatie van het gehele Europese beleid samen realiseren. Naast de vakdepartementen dienen de Gemeenschappen en Gewesten personeel te detacheren naar het interfederaal ECO. De bezetting mag echter niet beperkt blijven tot attachés uit de departementen die zich met externe betrekkingen bezig houden, maar moet die uitgebreid worden tot alle departementen en diensten van alle niveaus die met de Europese bestuurslaag te maken krijgen. Het is bovendien cruciaal dat dit nieuwe coördinatieorgaan een uitgebreide en permanente bezetting krijgt, niet enkel in termen van secretariaatsondersteuning maar vooral ook in termen van beleidsambtenaren. Naast een goede en voldoende vertegenwoordiging van de verschillende beleidsniveaus en beleidsdomeinen onder het personeel en een grondige Europese kennis, is het belangrijk dat zowel de politieke als juridische expertise van het personeel geïntegreerd wordt. Beide expertises zijn noodzakelijk in de gehele Europese beleidscyclus. Elke attaché zal instaan voor de coördinatie van de Europese regelgeving binnen zijn vakdomein en/of beleidsniveau.

De in het huidige coördinatierégime voorhanden beroepsmogelijkheden in geval van onenigheid – de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) en het Overlegcomité, moeten uiteraard behouden blijven. Zij herbergen in zich trouwens al een zeer sterk interfederaal karakter, wat compatibel is met het interfederale karakter van het ECO. De creatie van het ECO vereist echter wel een nieuw of aangepast Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten in de schoot van het ICBB.

Het argument dat tegen de interfederale bezetting, zoals hier beschreven, gebruikt kan worden is dat het ECO al snel zo'n 25 à 30 attachés zou tellen. Daarenboven zullen grote vakministeries of Gemeenschappen en Gewesten meer personeel nodig hebben dan kleine, wat de omvang van de personeelsbezetting enkel doet toenemen. Er zullen dus onderling afspraken gemaakt moeten worden welke vakdepartementen weinig met Europese regelgeving te maken krijgen en of er in dat geval 'gedeelde' attachés kunnen worden aangesteld. Gedeelde attachés voor Gemeenschappen en Gewesten zijn waarschijnlijk politiek onbespreekbaar, maar het spreekt voor zich dat de Duitstalige Gemeenschap niet evenveel attachés kan afvaardigen als de Vlaamse of Franse Gemeenschap. Afspraken en verdeelsleutels zullen hierbij noodzakelijk zijn. Op die manier kan de personeelsomvang van het ECO gereduceerd worden.

5.2.4.3 HET TAKENPAKKET VAN HET EUROPEES COÖRDINATIEORGaan

Dit centrale en interfederale coördinatieorgaan kan dan vele van de eerder gesuggereerde hervormingsvoorstellen realiseren. De grootste uitdaging voor het ECO is ongetwijfeld de **optimalisering van de coördinatiecapaciteit** inzake Europese regelgeving. Dit betekent dat het ECO continuïteit en coherentie tussen de opeenvolgende fasen van het Europese beleidsproces en tussen de betrokken actoren (zowel verticaal als horizontaal) moet bewerkstelligen, waardoor de bron-tot-monding aanpak van de Europese beleid gegarandeerd wordt.

Het is immers cruciaal dat dit centrale coördinatieorgaan de gehele Europese beleidscyclus behandelt. Dit wil zeggen dat de coördinatie van het Belgische standpunt binnen dit orgaan plaatsvindt, maar dat eveneens de omzetting en ook de beleidscorrectie worden opgevolgd. Het ECO mag zich niet enkel moeten toespitsen op de coördinatie in het stadium van de Raadsonderhandelingen zoals P11 nu doet, maar op alle stadia van de Europese beleidscyclus. Dit wil zeggen dat het een cruciale rol moet spelen vanaf de consultaties van de Europese Commissie in de zogenaamde expertcomités, over alle geledingen van de Raad, de comitologieprocedures, de volledige omzetting, toepassing, rapportering en opvolging, tot de administratieve en gerechtelijke stappen van de inbreukprocedures.

Voorts zullen door het samenbrengen van zowel juridische als politieke expertise in het ECO moeten worden en de permanente bezetting van attachés uit de verschillende beleidsniveaus en vakministeries vele communicatie- en coördinatie-lacunes worden vermeden. Omdat het ECO enkel de globale coördinatie voor zijn rekening neemt, is het belangrijk dat het ECO ook de pilootdepartementen in dossiers aanwijst, waarbinnen dan trajectbeheerders aangesteld worden die eveneens de primordiale functie hebben om de continuïteit te verzekeren – maar dan op dossierniveau. De aanduiding van het pilootdepartement dient in een vroeg stadium van de beleidsvorming te gebeuren zodat ook dit departement de bron-tot-monding aanpak kan hanteren. Het spreekt voor zich dat de contacten tussen het ECO en de trajectbeheerders en Europees coördinatoren veelvuldig en constructief moeten plaatsvinden om het contact met de vakdepartementen te behouden. De samenstelling van het ECO met attachés moet het contact met de beleidsniveaus en vakdepartementen bevorderen.

Het beheer en de opvolging van de elektronische databank vormt een wezenlijk onderdeel van de optimalisering van de

coördinatiecapaciteit. Omdat de databank decentraal door de trajectbeheerders wordt ingevuld, is de centrale opvolging en het beheer van de databank bepalend voor het slagen ervan. Het ECO moet een superviserende en controlerende rol vervullen. Een belangrijk aspect hiervan is dat het ECO een kalenderfunctie vervult waarbij de betrokken beleidsniveaus en vakministeries op de hoogte gesteld worden van aankomende *deadlines*. Daarnaast moet het ECO de inhoud, volledigheid en correctheid van de decentraal aangeleverde data nagaan. Zonder centrale opvolging, dreigt de databank een lege doos te worden die geen additionele en relevante informatie aanlevert: de trajectbeheerders zullen immers het argument van werklast laten primeren, waardoor de databank onvoldoende of niet wordt ingevuld. Enkel op die manier kan aan alle betrokken actoren in alle stadia toegang gegarandeerd worden tot informatie en documenten die belangrijk kunnen zijn voor een tijdige en correcte omzetting. Ook de impactanalyse die via deze databank ingevoerd en geraadpleegd wordt, moet door het ECO opgevolgd en gecoördineerd worden. In België ontbreekt het momenteel aan een overkoepelende impactanalyse die de invloed van de Europese regelgeving op de nationale situatie analyseert. Het verdient aanbeveling om één uniform (maar uiteraard flexibel) draaiboek op te stellen dat door alle beleidsdomeinen en beleidsniveaus gebruikt kan worden. In navolging van Nederland en vooral van Denemarken, moet deze oefening een analyse bevatten van de juridische, administratieve, budgettaire, politieke en sociaal-economische impact in België. Het overkoepelende beheer komt in handen kunnen van het ECO, het concrete beheer van de afzonderlijke analyses bij de trajectbeheerders binnen de pilootministeries. De impactanalyse is voor de bevoegde actoren beschikbaar via de elektronische databank. De *watchdog* functie van het ECO met betrekking tot de databank vereist dus autoriteit en legitimiteit, die gegarandeerd wordt door haar interfederaal karakter. Daarenboven moet er ook voldoende Europese expertise aanwezig zijn. De opvolging en het beheer van de databank zijn immers geen secretariaatstaken, maar vereisen een grondige kennis van het Europese beleid.

Aangezien het een interfederaal coördinatieorgaan betreft, kunnen de gevoeligheden rond de bevoegdheidsverdeling en het **substitutiemechanisme** binnen dit orgaan worden aangekaart. Het principe dat de federale overheid tijdelijk in plaats kan treden van nalatige Gewesten en Gemeenschappen, is principieel goedgekeurd maar nog steeds niet geoperationaliseerd. Misschien kan deze lacune ondervangen worden doordat het ECO tijdelijk de bevoegdheden van het nalatige Gewest of Gemeenschap overneemt. Bovendien kan ook binnen dit orgaan de terugvordering en/of betaling van de boetes geregeld worden. De nevensgeschiktheid van de beleidsniveaus wordt op die manier niet aangetast en zo wordt de angst van de Gewesten en Gemeenschappen voor bevoegdheidsoverschrijding ontijdend. Door de gedeelde verantwoordelijkheid wordt de *default option* opeens heel wat minder voor de hand liggend. Tegengesteld aan deze visie kan men opwerpen dat het juist onmogelijk wordt binnen een interfederaal orgaan de operationalisering van het substitutiemechanisme te verkrijgen, omdat de beslissing om over te gaan tot substitutie geblokkeerd kan worden door de desbetreffende nalatige Gemeenschappen/Gewesten. Een mogelijke oplossing voor dit probleem is een lijst van objectieve criteria vooropstellen die het substitutiemechanisme in gang zetten zodra aan deze criteria is voldaan. De verschillende beleidsniveaus moeten dan eenmalig het principe goedkeuren dat het substitutiemechanisme van kracht wordt aan de hand van deze objectieve criteria. Zo vermijdt men in een politieke impasse terecht te komen telkens men het substitutiemechanisme moet toepassen.

Nu de coördinatie van het Belgische standpunt voor onderhandelingen op Europees niveau (werkgroepen, COREPER, Raad én comitologie) verplaatst wordt van P11 naar het ECO en aangezien voor de creatie van het ECO een vernieuwd of nieuw Samenwerkingsakkoord vereist is, kunnen een aantal aspecten van het SA van 1994 in vraag gesteld worden. Deze veranderingen met betrekking tot de **vertegenwoordiging van België bij de EU** kunnen binnen het nieuwe ECO gegarandeerd worden. De opdeling in bevoegdheidscategorieën die het hoofd van de delegatie en de bijzitters aanduidt,

lijkt ons, gezien de complexe Belgische bevoegdheidsverdeling en de opdeling in Europese vakraden, een nuttig instrument. Al kunnen wel een aantal vraagtekens geplaatst worden bij het aantal categorieën en de beleidsdomeinen die onder die categorieën vallen. Zeker nu tijdens de top in Sevilla in 2002 het aantal Europese vakraden is teruggebracht naar 9, dringt een nieuwe interpretatie van de bevoegdheidscategorieën zich op. Een aanpassing of vernieuwing van het SA van 1994 lijkt onafwendbaar. Ook het rigide rotatiesysteem moet wel enigszins aangepast worden. Zo moeten de Gewesten en Gemeenschappen beslissen op basis van belangen en expertise wie wordt afgevaardigd als bijzitter. Het gaat immers niet op om een Gewest of Gemeenschap volgens een patroon van 6 maanden bijzitter te maken, ook als een ander Gewest of Gemeenschap meer expertise of belangen heeft in een bepaalde materie. Binnen het ECO kan beslist worden welk Gewest of welke Gemeenschap België vertegenwoordigt tijdens de onderhandelingen, hetzij als bijzitter, hetzij als hoofd van de delegatie. Er moet net zoals in Duitsland een lijst worden opgesteld van de expertise en belangen van een Gewest of Gemeenschap. Zo kan gemakkelijk worden nagegaan welke regio België het best kan verdedigen.

Ook de **betrokkenheid van actoren** als het parlement en de belangengroepen in een vroeg stadium, moet binnen het ECO geregeld worden. We spraken in paragraaf reeds over de mogelijkheid tot facultatief advies voor de parlementen en belangengroepen. Deze adviezen worden aan het ECO overgemaakt tijdens de beleidsvorming. Het is geenszins de bedoeling om met de vroege betrokkenheid van deze actoren de Belgische standpuntbepaling te verzwaren. Daarom is het advies facultatief: de actoren zijn niet verplicht een advies te formuleren, noch is het ECO verplicht het advies op te nemen in het Belgische standpunt. Het facultatieve karakter van de betrokkenheid kan vragen doen rijzen over het nut van zo'n adviezen, toch zijn de voordelen voor beide partijen zeer groot. De parlementen en belangengroepen krijgen de kans constructief deel te nemen aan het beleidsproces in een vroeg stadium en daarnaast krijgt het ECO meer inzicht in de haalbaarheid van de omzetting in België. Het facultatieve karakter en de voordelen die zo'n adviezen voor de beide partijen opleveren, moeten leiden tot het evenwicht van wederzijdse prioriteiten dat in Duitsland bestaat tussen overheid en *Bundestag*. Want door de grote werklast is de *Bundestag* verplicht de Europese voorstellen zeer selectief te behandelen. Wanneer de *Tag* een dossier toch zeer belangrijk acht, formuleert de *Ausschuß* een advies voor het regeringscomité (*Kommittee Europa Staatssecretäre*). Net omdat dit dossier door de *Bundestag* belangrijk wordt gevonden, wordt met het advies door de overheid terdege rekening gehouden. Deze verstandsrelatie moet ook op Belgisch niveau bereikt worden. Dit voorstel tot facultatief advies is complementair aan de (verplichte) adviesprocedure tijdens de omzettingsfase. Daar is het uiteraard de wet die aangeeft of het advies van belangengroepen juridisch bindend is of niet. Het voorgestelde facultatief advies tracht de betrokkenheid van parlementen en belangengroepen te vergroten tijdens de fase van de beleidsvorming en bovendien loyaliteit te creëren, zonder afbreuk te doen aan het advies tijdens de omzettingsfase.

Het interfederale karakter van het ECO, vereist ook de creatie van een interparlementair comité 'Europese Zaken', waarin de zes parlementen van België vertegenwoordigd zijn (de Europese parlementairen zetelen niet in het Comité). De taken van dit interparlementair comité zijn te vergelijken met die van het Deense Europees Comité, maar zijn niet zo vergaand. Ten eerste komt het Comité om de week bijeen om de standpunten te bespreken die de Belgische vertegenwoordigers zullen verdedigen op Europese onderhandelingen. Ten tweede kan het Comité facultatief advies uitbrengen over het Belgische standpunt. Tot slot heeft het Comité de mogelijkheid om de Belgische onderhandelaar te interpellieren over het standpunt dat werd ingenomen tijdens de onderhandelingen. De Belgische vertegenwoordiger moet zich niet automatisch voor het interparlementair Comité verdedigen na de onderhandelingen. Enkel op vraag van het comité dient de Belgische onderhandelaar toelichting geven over het Belgische standpunt tijdens de onderhandelingen. Zo is parlementaire controle wel mogelijk, maar willen we niet het risico lopen dat het mandaat van

de onderhandelaar al te stringent wordt, zoals in Oostenrijk en Denemarken. Het is net dit losse mandaat dat de Belgische onderhandelaar in een voordeelsituatie plaatst bij *package-deals* op het Europese niveau.

Het systeem van formele adviesorganen zoals dit nu gehanteerd wordt, kan behouden blijven. We stellen, in tegenstelling tot het interparlementaire comité 'Europese Zaken' en het interfederale ECO, geen interfederale adviesorganen voor. Gezien hun diverse samenstelling, hebben de formele adviesorganen het immers nu al zeer moeilijk om tot één standpunt te komen. Omdat de adviezen facultatief zijn en de adviesorganen geen controlefunctie uitoefenen op de onderhandelaars, lijkt het ons voldoende de formele adviesorganen met betrekking tot hun huidige samenstelling en werking ongewijzigd te laten.

5.2.4.4 DE LOCATIE VAN HET EUROPEES COÖRDINATIEORGaan

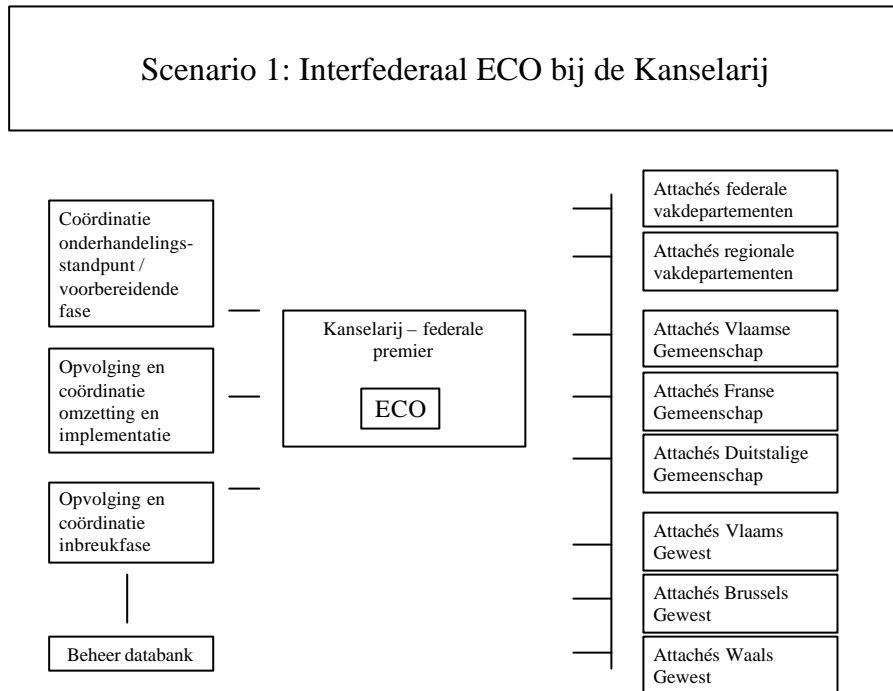
Rekening houdend met de taken en vooral met het interfederale karakter moet een geschikte locatie voor het ECO gevonden worden. De locatie van het ECO zal immers deels bepalend zijn voor het concept en de manier waarop met het takenpakket wordt omgegaan. Het gegeven dat het Europese proces niet een louter een 'buitenlands beleid gegeven' maar en doordringt in de gehele Belgische context (het multi-level karakter) en het gegeven dat het federale karakter van België unieke trekken vertoont, leiden tot de vaststelling dat het interfederale ECO niet noodzakelijk onder de politieke verantwoordelijkheid van de FOD Buitenlandse Zaken (BUZA) hoeft te vallen. Vooral ook omdat het FOD Buitenlandse Zaken door de Gewesten en Gemeenschappen onvoldoende gepercipieerd wordt als een interfederaal orgaan, wat de legitimiteit en de autoriteit van het ECO kan ondermijnen. In de volgende paragrafen reiken wij drie scenario's aan om het ECO te situeren. Telkens argumenteren we de voordelen en nadelen. Belangrijk is te onderlijnen dat voor welk scenario men ook opteert, het interfederale karakter en het takenpakket van het ECO een nieuw of alleszins sterk aangepast Samenwerkingsakkoord vereist tussen de Federale overheid en de Gemeenschappen en Gewesten.

➔ Scenario 1: een interfederaal ECO onder de politieke verantwoordelijkheid van de Kanselarij

Het eerste scenario stelt voor het nieuwe ECO als interfederale dienst onder de politieke verantwoordelijkheid van de federale premier te brengen. Concreet kan dit gebeuren door het orgaan onder te brengen – zij het met een zeer losse band – bij de huidige Kanselarij, zoals dit ook in Oostenrijk en ten dele in Duitsland bestaat, zonder dat het orgaan evenwel een orgaan van de federale overheid wordt. Net zoals de huidige 'Dienst Administratieve Vereenvoudiging' (DAV)ⁱ, zou het ECO een interfederale dienst worden, bemand door diverse gedetacheerde ambtenaren. De politieke verantwoordelijkheid rust bij de premier, die door de Gemeenschappen en Gewesten minder wordt gepercipieerd als een 'federale' institutie. Door de oprichting van dit interfederaal ECO kan hij bovendien het imago van de 'premier van heel België' bestendigen.

Dit scenario is een zeer plausibele en geschikte oplossing voor het Belgische coördinatieprobleem. Het lijkt drastisch om de coördinatie te onttrekken aan de FOD BUZA, maar het is wel de meest logische consequentie van de analyse zoals gemaakt in het kader van de globale beleidsaanbevelingen. Europees beleid is immers niet louter een buitenlandse aangelegenheid, maar dringt ook door tot de verschillende beleidsdomeinen en beleidsniveaus. Dit komt het herkennen van een Europese component aan zovele beleidsdomeinen (en dus een verhoging van het Europeaniseringsgehalte) zeker ten goede. Bovendien is de horizontale coördinatie traditioneel een bevoegdheid van de Kanselarij. Momenteel organiseert de Kanselarij reeds interfederaal overleg in het kader van het overlegcomité en de interministeriële vergaderingen. De Kanselarij vervult tevens in andere federale lidstaten zoals Duitsland en Oostenrijk een belangrijke

functie in de globale Europese coördinatie. Ook daar wordt geargumenteed dat het Europees beleid niet louter een buitenlandse of economische aangelegenheid is. Om de versnippering van de globale Europese coördinatie tegen te gaan, pleiten wij, in tegenstelling tot de situatie in Oostenrijk en Duitsland, om het ECO integraal onder de bevoegdheid van de Kanselarij te brengen, zodat het takenpakket gegarandeerd wordt.



Het lostrekken van de coördinatie en de algemene Europese beleidsbepaling doet verder meer recht aan de noodzaak om beide optimaal te organiseren. De FOD Buitenlandse Zaken kan zich dan meer op de algemene politieke oriëntaties concentreren, terwijl het nieuwe orgaan zijn volle aandacht kan laten uitgaan naar de noodzakelijke optimalisering van de coördinatie.

Bovendien past de nieuwe lokalisering van de coördinatie perfect in de Belgische federale logica inzake de externe verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen. Aangezien zowel het federale als de regionale niveaus bevoegd zijn voor de Europese componenten van de interne bevoegdheden, is een locatie die meer los staat van elk van die niveaus te verkiezen boven een locatie binnen één van die niveaus (zoals nu het geval is). Het spreekt voor zich dat hiermee ook tegemoet gekomen wordt aan de perceptie van de regionale autoriteiten als zouden ze teveel ‘gecoördineerd’ worden door het federale niveau.

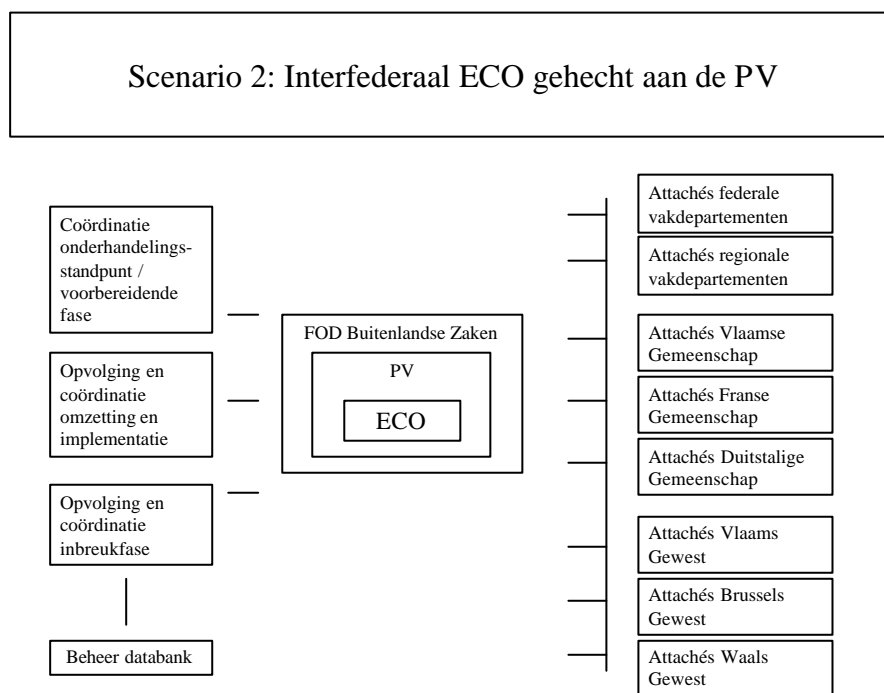
Voorts is het inherent aan een interfederaal ECO dat gestreefd wordt naar het vertolken van één standpunt van de Federatie België binnen de Europese geledingen. Op die manier wordt dan weer tegemoet gekomen aan de huidige Europese politiek die eist dat de lidstaten met één stem spreken. Dat is trouwens een belangrijke reden waarom we de piste van de *split vote*, zoals die door Vlaanderen voorgesteld wordt, niet wensen te bewandelen, met uitzondering uiteraard van de nieuwe categorie van het visserijbeleid en eventueel van de beleidsdomeinen die binnen België tot de exclusieve regionale of communautaire bevoegdheden behoren.

Het nadeel aan dit scenario is dat het een grondige procedurele maar ook culturele wijziging vergt van de huidige

Belgische context. Het is immers niet evident de coördinatiebevoegdheden die de Ministers van Buitenlandse Zaken en het FOD Buitenlandse Zaken m.b.t. Europees beleid over te dragen naar een ander orgaan. Het rechtstreekse gevolg hiervan is dat het politieke aspect van Europees beleid losgemaakt wordt van de coördinatiecomponent. Bovendien kan geargumenteed worden dat de FOD Buitenlandse Zaken de traditie heeft de verschillende vakdepartementen, maar ook de Gemeenschappen en de Gewesten bij te staan in hun buitenlands beleid. Dit hoeft echter niet te veranderen, aangezien het in dit scenario enkel de coördinatiebevoegdheid is die wordt overgedragen naar de Kanselarij en niet de politieke component. Het ECO bij de Kanselarij wordt bemand door attachés en zal ongetwijfeld bijkomende aanstellingen vereisen. Het kostenplaatje van dit ECO kan echter gedeeld worden door de verschillende vakdepartementen en Gemeenschappen en Gewesten.

→ Scenario 2: een interfederaal ECO gehecht aan de Belgische Permanente Vertegenwoordiging (PV)

Het volgende scenario opteert om het ECO te hechten aan de PV, zoals de cel ‘landbouw’ binnen de PV, voorzien in het SA 2002, als wijziging van het SA 1994. Dit scenario veronderstelt wel een geheel nieuwe coördinatiecel met bijkomende specifieke bevoegdheden en eigen personeel. Het is geenszins de bedoeling de reeds bestaande taken en structuren van de PV te veranderen, noch om het huidige personeel additioneel te belasten.



De PV verzorgt momenteel al grotendeels de vertegenwoordiging van België, is een belangrijk communicatiekanaal en doet al heel wat *ad hoc* coördinatie. In die hoedanigheid leent het zich ook tot de globale Europese coördinatie. Bovendien is de PV reeds zeer vertrouwd met het principe van attachés. Het voordeel is dat de PV weliswaar onder de politieke verantwoordelijkheid van de FOD BUZA valt, maar door de Gewesten en de Gemeenschappen, omwille van de attachés en de dagelijkse praxis, nu reeds gedeeltelijk gepercipieerd wordt als een interfederaal orgaan.

Het nadeel aan dit scenario is evenwel dat ~~men~~ het gevaar loopt de opvolging van het Europees beleid weer te aanschouwen als onderdeel van het klassieke buitenlandse beleid. Bovendien is het ECO in deze denkpiste direct afhankelijk van een federaal ministerie. Dit effect wordt evenwel ondervangen door het ECO aan de PV te hechten en attachés als personeel te nemen, waardoor het door de Gemeenschappen en Gewesten echter niet gepercipieerd wordt

als een instrument van het federale niveau. Een ander mogelijk nadeel is dat het oprichten van zo'n nieuwe cel binnen de PV veel voeten in de aarde kan hebben. Het vereist immers een uitbreiding van bevoegdheden en personeel van de PV. Dit argument kan ten dele ontkracht worden omdat het ECO naar het voorbeeld van de cel 'Landbouw' kan gecreëerd worden.

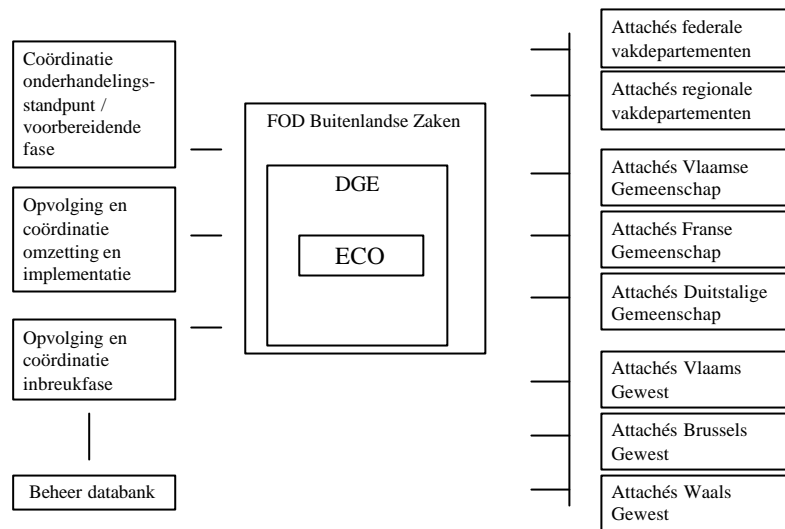
→ Scenario 3: een hervormd en uitgebreid interfederaal ECO binnen de FOD Buitenlandse Zaken

Het derde scenario opteert voor een interfederaal ECO binnen het DGE van de nieuwe FOD BUZA, zoals de interfederale cel 'dugs' in het ministerie van Volksgezondheid ingebed (zie akkoordprotocol van 30 mei 2001, *M.B.*, 23.08.01). Het ECO kan in dit scenario opgehangen worden aan een nieuw te creëren Interministeriële Conferentie voor Europese Zaken (een ontubbeling van de ICBB). *De facto* gaat het om een versmelting van J12 en P11 tot één coherent coördinatieorgaan. Momenteel werken dienst J12 en de coördinatiepoot van dienst P11 maar nauwelijks samen. Er is geen continuïteit tussen beiden diensten, zowel wat betreft beleid als wat betreft expertise. Dit euvel zou ondervangen kunnen worden door beide diensten tot één centraal Europees coördinatieorgaan te versmelten, waarbinnen alle fasen van de Europese beleidscyclus worden behandeld en waarin zowel politieke als juridische expertise worden verenigd. Om de centraal coördinerende functie van het orgaan echter te legitimeren, is de permanente bemanning door attachés van de verschillende beleidsniveaus en vakdepartementen noodzakelijk.

Deze denkpiste houdt vast aan de opvatting dat de FOD BUZA belast is met de coördinatie van de Europees beleidsvorming en behoeft dus geen overdracht van coördinatiebevoegdheden naar een volstrekt nieuw orgaan. Het gevaar is evenwel dat de FOD BUZA onvoldoende gepercipieerd wordt als een interfederaal orgaan, wat de legitimiteit en de autoriteit van het ECO kan ondermijnen. Daarom is het absoluut noodzakelijk dat het ECO bevolkt wordt door attachés uit alle andere beleidsniveaus en beleidsdomeinen. Dit laatste scenario vereist in vergelijking met de ander twee scenario's een minimale aanpassing van de huidige Belgische aanpak met betrekking tot het Europees beleid.

Het gevaar om het Europees beleid incrementeel aan te passen zonder grondig de fundamentele aan te pakken dreigt hier opnieuw. Men blijft het Europees beleid als een onderdeel van het buitenlands beleid zien, terwijl door het *sui generis* karakter van het Europese *multi-level governance* systeem het Europees beleid repercussies heeft op alle beleidsdomeinen en beleidsniveaus. Door dit kenmerk van het Europees beleid te ontkennen, wordt het gebrek aan Europees bewustzijn niet opgevangen. Het is maar de vraag in hoeverre dit licht gewijzigd concept de hiaten en gebreken van het bestaande systeem kan opvangen. De praktijk bevestigt onze reservaties m.b.t. de incrementele veranderingen van het Belgische Europees beleid. Bij de implementatie van het Copernicusplan heeft men binnen het FOD BUZA beslist J12 en P11 niet samen onder te brengen onder het DGE. J12 blijft onder de juridische DG behouden, terwijl P11 onder DGE ressorteert. De logica die werd gevolgd om juridische taken te scheiden van politieke taken gaat totaal voorbij aan de noodzaak van een bron-tot-monding aanpak van het Belgische Europa beleid en aan de integratie van juridische en politiek expertise tijdens het Europese proces. De kans die in het kader van het Copernicusplan werd geboden om de Belgische aanpak van het Europees beleid coherent en strategisch aan te pakken werd niet benut.

Scenario 3: Interfederaal ECO binnen FOD Buitenlandse Zaken



Aanbeveling 15, scenario 1:

De oprichting van een nieuw interfederaal ECO onder de politieke verantwoordelijkheid van de Kanselarij

Aanbeveling 15, scenario 2:

De oprichting van een nieuw interfederaal ECO gehecht aan de Permanente Vertegenwoordiging

Aanbeveling 15, scenario 3:

De oprichting van een nieuw interfederaal ECO als interfederale cel binnen het FOD Buitenlandse Zaken

6 BIBLIOGRAFIE

- Börzel, T. (2001). "Non-Compliance in the European Union: Pathology or Statistical Artefact?" Journal of European Public Policy 8(5): 803-824.
- Commissie, E. (2000). XVIIIth Report on Monitoring the Application of Community Law. Brussel, Europese Commissie.
- Commissie, E. (2001). Europese Governance, een witboek. Luxemburg, Europese Commissie.
- Devuyst, Y. (1993). "De omzetting van EG-richtlijnen in de Belgische rechtsorde en de Europeanisering van de Belgische politiek." Res Publica 35(1): 39-54.
- Dierickx, G., Bursens, P., Helsen, S. (2001). How to Explain the Belgian Integration Paradox? Structural and Cultural Explanations for the Failing Transposition of European Directives in Belgium. Antwerpen, UA, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen.
- Duina, F. (1996). Harmonizing Europe with Directives: an Institutional Explanation for Implementation. Cambridge, Harvard University.
- Hanf, K., Soetendorp, B. (1998). Small States and the Europeanization of Public Policy. Adapting to European Integration. Small States and the European Union. K. Hanf, Soetendorp, B. London, Longman: 1-13.
- Hewstone, M. (1986). Understanding Attitudes to European Community. A Social-Psychological Study in Four Member-States. Cambridge, Cambridge University Press.
- Knill, C. (1997). The Impact of National Administrative Traditions on the Implementation of EU Environmental Policy. The Impact of National Administrative Traditions on the Implementation of EU Environmental Policy. C. Knill. Firenze, European University Institute: 1-45.
- Lampinen, R., Uusikylä, P. (1998). "Implementation Deficit - Why Member States Do Not Comply with EU Directives." Scandinavian Political Studies 21(3): 231-251.
- Lejeune, Y., Ed. (1999). La participation de la Belgique à l'élaboration et à le mse en oeuvre du droit européen. Brussel, Bruylant.
- Quermonne, J.-L. (1997). Transposing Community Directives into the Legislation and Regulations of EU Member States. Athens, Multi-Country Seminar on European Integration and Public Administration Reform (Sigma).

ⁱ *KB betreffende de Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging (23/12/1998) regelt de samenstelling, werking en de voorwaarden voor de uitvoering van de opdrachten die hem bij of krachtens wet toevertrouwd zijn.*