



PSW-PAPERS

Departement
en Sociale Wetenschappen
Universiteit Antwerpen

PSW

PAPERS

2001/7

**Hoe meerlagig zijn de
Intergouvernementele
Conferenties van de Europese
Unie?**

Vlaanderen, België en de IGC van 2000

Peter Bursens



Peter Bursens

**Hoe meerlagig zijn de Intergouvernementele
Conferenties van de Europese Unie?
Vlaanderen, België en de IGC van 2000.**

PSW-paper 2001/7

december 2001

Peter Bursens is docent Europese Politiek aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoeksinteresses situeren zich onder meer op het gebied van het Europese milieubeleid, de Europeanisering van de EU-lidstaten, de institutionele hervormingen van de EU en de relatie tussen Vlaanderen, België en de EU (peter.bursens@ua.ac.be).

1 Inleiding

In de dagelijkse besluitvorming binnen de Europese Unie moeten de lidstaten hun politieke macht delen met heel wat andere actoren. Sommige daarvan zijn supranationale organen, zoals de Europese Commissie en het Europees Parlement, (Hix, 1999), andere zijn private actoren die via allerlei informele of geïnstitutionaliseerde kanalen hun stempel op het beleid willen drukken (Greenwood, 1997), nog andere tenslotte zijn subnationale overheden die zich roeren wanneer typische regionale belangen op het spel staan (Hooghe, 1996). Intergouvernementele Conferenties (IGC's), daarentegen, vormen een andere categorie van besluitvormingsmomenten omdat ze niet zozeer concrete beleidsopties maar wel de grote politieke oriëntaties vastleggen. Het is vrijwel algemeen aanvaard dat zo'n IGC-onderhandelingen tot nu toe een exclusieve arena voor de lidstaten zijn geweest (Moravcsik, 1998).

Maar toch. Tijdens de IGC van 2000, die uitmondde in het Verdrag van Nice, hebben een heel reeks niet-statelijke actoren getracht om invloed uit te oefenen op het onderhandelingsproces. Op de eerste plaats ging het dan over Europese instellingen. Zij waren zelfs op een heel formele manier betrokken¹. Dat komt onder meer omdat Artikel 48 van het Verdrag vereist dat de Europese Commissie en het Europees Parlement geconsulteerd worden vooraleer een IGC kan opgestart worden. Vertegenwoordigers van de Europese Commissie waren ook aanwezig bij de IGC-onderhandelingen, zowel tijdens de voorbereidende besprekingen als tijdens de vergaderingen op ministerieel niveau. Ook twee ervaren europarlementsleden namen als waarnemers deel aan de bijeenkomsten van de vertegenwoordigers van de regeringen. Tijdens de ministeriële vergaderingen was verder nog de voorzitter van het Europees Parlement van de partij. Zij nam zelfs deel aan de discussies tijdens de bijeenkomsten van de Europese Raad. De parlementaire inbreng bleef evenwel beperkt. Ondanks de reikwijdte van de debatten en de kwaliteit van de ingediende *position papers*, bleef de formele besluitvorming in de handen van de nationale regeringen van de lidstaten, eerst op ministerieel niveau, uiteindelijk ook op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders. Toch zijn er auteurs die stellen dat de supranationale instellingen, ondanks hun afwezigheid op de beslissende momenten, er in geslaagd zijn om de onderhandelingen te beïnvloeden. Falkner (2001a: 1) verwijst hiervoor naar minder zichtbare maar wel erg effectieve leerprocessen, effecten van socialisering en de institutionalisering van bepaalde beleidsparadigmata. Een voorbeeld daarvan is de idee die leeft bij de vertegenwoordigers van de lidstaten dat het goed staat om met de opmerkingen van het Europees Parlement rekening te houden omdat dit de eigen beslissingen meer legitimiteit zou geven.

¹ Voor een meer gedetailleerd overzicht van de rol van de supranationale actoren tijdens de IGC van 2000, zie Christiansen (2001).

Naast de supranationale instellingen waren ook andere actoren geïnteresseerd in de IGC-onderhandelingen. Zij moesten het echter stellen met een veel kleinere rol. Zowel nationale als Europese belangengroepen bijvoorbeeld konden het onderhandelingsproces enkel rechtstreeks beïnvloeden door het indienen van *position papers* bij het Secretariaat-Generaal van de Raad van Ministers. Dat was trouwens ook het enige directe kanaal dat het Comité van de Regio's kon hanteren om zijn stem te laten horen (cf. infra)².

Het beperkt aantal formele deelnemers aan IGC's is niet echt verrassend. Een eerste blik op de procedures leert dat er weinig juridische mogelijkheden zijn om de zaak open te trekken, al was het maar omdat elke verdragswijziging verdragsrechtelijk moet vooraf gegaan worden door een IGC en omdat de verdragen zelf moeten ondertekend worden door de ministers van buitenlandse zaken van de lidstaten. Het zijn dus de nationale regeringen die de plak zwaaien. Ook vanuit een meer politiek standpunt zijn de mogelijkheden beperkt. Zelfs lidstaten met een zeer pro-Europees imago verkiezen een procedure waarbij de fundamentele beslissingen over de institutionele architectuur van de EU door de nationale regeringen genomen worden, zonder al te veel inmenging van supranationale of subnationale actoren. IGC's waarop de vraag moet beantwoord worden hoeveel soevereiniteit de lidstaten met elkaar gaan delen, vallen zeker onder deze categorie en worden daarom ook angstvallig in eigen handen gehouden.

Dit alles neemt niet weg dat politiek machtige, zogenaamde constitutionele regio's belang hebben bij de beslissingen die tijdens IGC's genomen worden. Discussies over de institutionele architectuur raken immers rechtstreeks aan de bevoegdheden van regionale autoriteiten. Men kan zich daarom afvragen waarom deze regionale entiteiten niet in staat zijn om meer directe invloed uit te oefenen op het Europese niveau³. IGC's zijn per definitie meerlagige *events*, waarbij lidstaten de machtsbalans tussen het supranationale, het nationale en het regionale niveau bespreken. De positie

² De nogal teleurstellende resultaten van de IGC van 2000 hebben aanleiding gegeven tot een debat over de methode die moet gevolgd worden tijdens de volgende IGC in 2003/2004. Op de Europese Raad van Laken in december 2001 zal het Belgisch voorzitterschap wellicht voorstellen om de onderhandelingen te laten voorafgaan door een conventie, waaraan ook het Europees Parlement en de nationale parlementen zullen kunnen participeren. Of hierin ook een rol zal weggelegd zijn voor de regionale parlementen is twijfelachtig. Wie er ook uitgenodigd wordt, het rapport van de conventie zal een reeks van opties moeten aanreiken waartussen dan tijdens de eigenlijke IGC zal moeten gekozen worden. Zo'n conventie heeft immers niet de bevoegdheid om knopen door te hakken, dat zal ook in 2003/2004 het alleenrecht zijn van de nationale regeringen van de lidstaten.

³ Over de exacte definitie van het begrip constitutionele regio's bestaat nogal wat verwarring. Het is alleen duidelijk dat het verwijst naar subnationale entiteiten die beschikken over een belangrijke reeks van verantwoordelijkheden, met inbegrip van wetgevende en uitvoerende bevoegdheden. Vaak geciteerde voorbeelden zijn de Belgische Gemeenschappen en Gewesten, de Oostenrijkse en Duitse *Länder*, Schotland en Wales. Soms worden ook de Spaanse *Comunidades Autonomas* en de Italiaanse *Regioni* erbij gerekend, hoewel deze laatste beduidend minder bevoegdheden hebben dan bijvoorbeeld de Belgische deelstaten.

en de rol van het Comité van de Regio's en de voorbereiding van gekwalificeerde meerderheid in het cohesiebeleid zijn slechts twee voorbeelden van het meerlagige IGC karakter.

De rol van regionale overheden in IGC's is tot nu toe slechts weinig het voorwerp geweest van politiek-wetenschappelijke analyses. De belangrijkste reden is waarschijnlijk omdat ook academici de rol van de regio's als vrijwel verwaarloosbaar inschatten (Falkner, 2001a: 3). Deze vaststelling is meteen ook het uitgangspunt van voorliggende bijdrage. Gegeven het feit dat IGC's zich ook met regionale bevoegdheden en belangen bezig houden, zou men kunnen veronderstellen dat constitutionele regio's trachten om de onderhandelingen zoveel mogelijk te beïnvloeden, en niet alleen via hun eigen nationale of federale regeringen. Om deze hypothese te toetsen wordt in deze bijdrage de Belgische casus van naderbij onderzocht. Als een federale staat met regio's die zeer vergaande bevoegdheden hebben op het vlak van het buitenlands beleid, is België een ideaal voorbeeld om de participatie van regio's aan IGC's te bestuderen. Zoals verder nog zal blijken zijn de externe bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten vrijwel uniek, zowel binnen als buiten de Europese Unie.

In de volgende paragrafen wordt eerst de boven aangehaalde hypothese verfijnd door ze te kaderen in het theoretisch debat tussen staatsgecentreerde (*state-centric*) en meerlagige (*multi-level governance*) benaderingen. Deze hypothese formuleert welke strategieën van een regionale autoriteit kunnen verwacht worden tijdens IGC's. Daarna wordt dieper ingegaan op de theoretische mogelijkheden voor en het daadwerkelijk ten toongespreide gedrag van de Belgische Gemeenschappen en Gewesten tijdens de IGC van 2000. De bijdrage besluit met een bespreking van de meerlagigheid van IGC's vanuit een breder perspectief⁴.

2 Multi-level Governance en IGC's

De plaats van de lidstaten in het Europese integratieproces is één van de meest bestudeerde en betwiste aspecten sinds de oprichting van de EGKS in 1952. De laatste jaren bereikte dit academisch debat een hoogtepunt in de vorm van een tweestrijd tussen het *Liberal-Intergovernmentalism* (Hoffmann, 1966 and 1982; Moravcsik, 1993 and 1998) en het *Supranationalism* (Sandholtz, 1998). Vele onderzoekers zijn echter van mening dat dit een steriele discussie is geworden die nog maar weinig wetenschappelijke vooruitgang mogelijk maakt. Dat was ook de vaststelling van auteurs zoals Kohler-Koch, Jachtenfuchs (1995), Risse (1996) en vooral Marks en Hooghe (1993). Zij gingen op zoek naar alternatieve modellen die

⁴ De empirische gegevens zijn afkomstig van officiële documenten (*position papers*, evaluaties, ...) en van interviews met diplomaten, ambtenaren en kabinet-medewerkers van de federale overheid, de regionale overheden en de Permanente Vertegenwoordiging.

een beter begrijpen van de Europese politieke architectuur zouden mogelijk maken. In 1993 introduceerde Marks in dit verband het *Multi-level Governance* (MLG) concept. In latere geschriften (zie vooral Marks, 1996) viseerden zowel Marks als Hooghe daarmee dezelfde tegenstander als het *Supranationalism*, met name *Liberal Intergovernmentalism*, maar gaven het een andere naam: voortaan stelden ze het MLG concept tegenover het *State-centrism*. Auteurs die het *state-centric* model aanhangen stellen dat het de lidstaten zijn (en dan nog vooral de grote lidstaten) die de Europese Unie een doorslaggevende stem bezitten, zowel met betrekking tot de dagdagelijkse wetgevende werk als met betrekking tot verdragswijzigingen. Ze voegen eraan toe dat supranationale instellingen relatief weinig politieke macht hebben en enkel gecreëerd werden door staten om hun eigen positie te versterken. Marks and Hooghe stellen deze beweringen in vraag. Zij stellen niet dat lidstaten de huidige Europese politieke constellatie hun macht volledig verloren hebben gegeven toe dat lidstaten nog steeds een centrale positie bekleeden – maar ze bewijzen ook dat lidstaten hun monopoliepositie in de Europese besluitvorming kwijt spelen.

Beide auteurs maken daarbij een cruciaal onderscheid tussen wetgeving en beleidsvorming in de schoot van de bestaande Europese politieke setting enerzijds en de belangrijke beslissingen inzake de fundamentele richting van het integratieproces anderzijds. Er is met andere woorden een wezenlijk verschil tussen *decisions concerning the scope of integration and decisions concerning rules to be applied across the EU* (Hooghe & Marks, 2001). Vooral tijdens de discussie over routinebesluitvorming valt het Marks en Hooghe op dat de Raad van Ministers (waarin de lidstaten vertegenwoordigd zijn), slechts één van de vele actoren in de supranationale and subnationale private and publieke actoren zijn belangrijke geworden. IGC's zijn van een andere orde omdat het typische voorbeelden van zogenaamde *'major turning points'* (Moravcsik, 1998). Uiteindelijk zijn de vertegenwoordigers van de nationale regeringen de enige die de verdragen ondertekenen. Op het eerste zicht lijkt het dus zo te zijn dat IGC's enkel begrepen worden vanuit het *state-centric* perspectief. *'If a domestic group influences a clause of a formal EU treaty, it must adopt a state-centric strategy and focus its pressure on its national government'* (Hooghe & Marks, 2001: 6).

Dergelijke citaten lijken wel een capitulatie voor het *Liberal Intergovernmentalism* voor zover het de *'major turning points'* betreft. Het is inderdaad zo te zien tegenstelling tot de realisten, de aanhangers van het *Liberal Intergovernmentalism* binnenlandse politieke arena in hun model opnemen. Zij gaan ervan uit dat er geen unitaire actoren zijn en dat binnenlandse politieke actoren, belangengroepen en regionale overheden, participeren aan een proces van subnationale en regionale preferentievorming. Er wordt met andere woorden verondersteld dat standpunten van staten ten aanzien van de Europese Unie niet in een politiek tot stand komen. *'National decision-makers respond to political pressure that is nested within the state'* (Hooghe & Marks, 2001: 3). Het *Liberal Intergovernmentalism* voegt er evenwel in één adem aan toe dat de preferenties

private en subnationale actoren *enkel* de internationale fora kunnen bereiken via het kanaal van de staten. Dit impliceert dat regionale overheden de Europese IGC-agenda alleen kunnen beïnvloeden via het niveau van de lidstaten. Marks, Hooghe en anderen hebben deze stellingen op een overtuigende wijze weerlegd met betrekking tot de dagelijkse Europese besluitvorming, onder meer met empirische studies over het cohesiebeleid en over de Europese politieke partijen (Hooghe, 1996; Hooghe, 2001). In deze boeken verwerpen zij de visie *'that subnational actors are nested exclusively within [national arenas]. In stead, subnational actors operate in both national and supranational arenas, creating transnational associations in the process'* (Hooghe, 2001: 4). Met betrekking tot IGC's nemen zij echter een veel voorzichtigere houding aan. Zo spreken zij bijvoorbeeld met opzet over *governance* waardoor vooral de aandacht wordt getrokken op de besluitvorming binnen de Europese Unie en niet zozeer op de het integratieproces zelf. Ook in hun meest recente boek (Marks & Hooghe, 2001), komen IGC's nauwelijks aan bod. Maar impliceert dit dat het *Multi-level Governance* concept totaal onbruikbaar is om IGC's te analyseren? Is het, in empirische termen uitgedrukt, een correcte veronderstelling dat regionale overheden enkel de nationale route tot hun beschikking hebben? Of kunnen regio's toch ook andere, meer directe kanalen volgen?

In deze bijdrage volg ik Hooghe en Marks door de hypothese te formuleren dat de nationale route veruit de belangrijkste strategie blijft, of dat, in theoretische termen, het *state-centric* model de meest vruchtbare benadering is om IGC's te analyseren. Tegelijk echter, veronderstel ik dat constitutionele regio's, zoals de Gewesten en de Gemeenschappen in België, complementaire strategieën ontwikkelen om hun boodschap op het Europese niveau over te brengen. De hypothese is dus dat het *state-centric* perspectief moet aangevuld worden met ten minste enkele meerlagige aspecten. De empirische vraag die we dan moet beantwoorden luidt als volgt: hoe meerlagig zijn IGC's? Het staat buiten kijf dat regio's wensen dat IGC's meer open staan voor participatie van hun kant. Maar tot welke hoogte zijn regio's daadwerkelijk in staat om de intergouvernementele muur te slopen? In de volgende paragrafen wordt een overzicht gepresenteerd van de beperkingen en de mogelijkheden die regio's ondervinden tijdens hun pogingen om aan verdragswijzigingen te participeren. Onder meer de volgende aspecten zullen daarbij aan bod komen: het Europese en Belgische institutionele kader, regionale

⁵ Wanneer het probleem op deze wijze gedefinieerd wordt, vertoont het gelijkenissen met het onderzoek van Börzel waarin Duitse en Spaanse regio's met elkaar vergeleken worden. Zij komt hierin tot de conclusie dat de *Länder* eerder de nationale weg naar Europa verkiezen (*co-operative federalism*) terwijl de *Comunidades Autonomas* het nationale niveau op weg naar Europa trachten te omzeilen (*competitive regionalism*) (Börzel, 1999).
⁶ De inspiratie voor deze titel komt van Gerda Falkners paper *'How Intergovernmental are Intergovernmental Conferences'* (Falkner, 2001b).

coalitievorming, beleidspreferenties en participatiestrategieën tijdens de IGC en het ratificatieproces⁷.

3 Hoe meerlagig zijn IGC's?

3.1 De Europese institutionele context met betrekking tot IGC's

De Europese institutionele context laat maar weinig ruimte aan andere actoren dan de lidstaten om aan IGC-onderhandelingen te participeren. Om te beginnen werden IGC-onderhandelingen van 2000 uitsluitend gehouden binnen het raamwerk van de Raad van Ministers en van de Europese Raad, die beide typische intergouvernementele organen zijn. Ook de voorbereidingen van de ministeriële bijeenkomsten hadden een zeer sterk intergouvernementeel karakter, getuige daarvan de zogenaamde 'Group of Representatives of the Governments' (de 'da Costa / Vimont Groep'), die enkel samengesteld was uit vertegenwoordigers van de nationale / federale regeringen van de 15 lidstaten⁸. Ook op het ministeriële niveau zelf werden de regio's buiten de besprekingen gehouden. Dat viel vooral op tijdens de bijeenkomsten van de Europese Raad, waar slechts beperkte delegaties aan deel namen en waar helemaal geen plaats was voor regionale delegaties. De Belgische Gemeenschappen en Gewesten waren dan ook totaal afwezig in Feira, Biarritz en Nice. In de Raad van Ministers is het – op basis van artikel 203 – mogelijk dat lidstaten vertegenwoordigd worden door 'een vertegenwoordiger van elke lidstaat op ministerieel niveau die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt te binden' (EG-Verdrag)⁹. Dit zet in theorie de deur open voor regionale vertegenwoordiging tijdens IGC-besprekingen in de Raad Algemene Zaken. Er zijn echter twee belangrijke hinderpalen die een daadwerkelijke regionale vertegenwoordiging in de weg staan. Vooreerst stipuleert artikel 203 ook dat, indien vertegenwoordigers van regionale regeringen deelnemen aan beraadslagingen in de Raad, zij niet allen hun eigen regio maar alle regio's van de lidstaat samen (en dus de lidstaat zelf in zijn geheel) vertegenwoordigen en binden. Bovendien is het elke lidstaat toegestaan om zelf de modaliteiten vast te leggen over hoe en wanneer de regio's op het Europese toneel mogen verschijnen. In de volgende paragraaf wordt de Belgische context in detail uit de doeken gedaan. Hier volstaat het te vermelden dat Gemeenschappen en Gewesten geen formele toegang hebben tot de Raad Algemene Zaken. Verder wordt nog ingegaan op de minieme uitzonderingen op deze regel, met betrekking tot vergaderingen van de Raad Algemene Zaken waarop de IGC expliciet op de agenda stond.

⁷ Een gelijkaardige aanpak die ook *Liberal Intergovernmentalism* en *Multi-level Governance* tegenover elkaar plaatst wordt gevolgd door Fairbrass & Jordan (2001).

⁸ Verder volgt nog een beschrijving van de intern-Belgische regels met betrekking tot de Belgische vertegenwoordiging bij de voorbereidende besprekingen.

⁹ Geconsolideerde Versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, Publicatieblad C 340 10.11.1997, blz. 126.

Kortom, vanuit het perspectief van de Europese institutionele context is het duidelijk dat de *state-centric* hypothese bijna volledig bevestigd wordt: IGC's zijn nog steeds de speeltuin van de lidstaten, hoe gedecentraliseerd of gefederaliseerd sommige onder hen ook mogen zijn. Het is over het algemeen zo dat lidstaten er zeer goed in geslaagd zijn om Europese regels overeen te komen die directe formele betrokkenheid van andere politieke actoren (inclusief de regio's) uitsluiten.

3.2 De Belgische institutionele context met betrekking tot IGC's

Zoals boven al aangegeven, hebben lidstaten zichzelf het recht voorbehouden om zich intern naar eigen goedvinden te organiseren met het oog op deelname aan de Europese besluitvorming. Deze paragraaf gaat dieper in op de Belgische institutionele setting en gaat daarbij op zoek naar een confirmatie of een falsificatie van het *Liberal Intergovernmentalist* argument dat regio's wel degelijk kunnen participeren aan IGC's, maar dan alleen op een indirecte manier, namelijk door middel van de nationale voorbereidingen op de onderhandelingen. Om de specifieke situatie met betrekking tot de IGC van 2000 goed te begrijpen, worden eerst een aantal kerneigenschappen van het Belgisch buitenlands beleid besproken, waarna de focus versmalt tot het Europese beleid en tenslotte tot de IGC's zelf.

Vanaf de jaren '70 heeft België een evolutie ondergaan van een unitaire staat tot een volwassen federatie. Gedurende deze 30 jaar heeft België vijf opeenvolgende staatshervormingen gekend (1970, 1980, 1988, 1993 en 2001) die telkens weer het nationale / federale niveau verder hebben uitgehouden. Al in 1970 werd België onderverdeeld in drie Gewesten (het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en drie Gemeenschappen (de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap). De creatie van een dubbel subnationaal niveau is één van de meest unieke kenmerken van het Belgische federale model, maar het heeft de structuur er niet gemakkelijker op gemaakt, zeker niet toen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest besloten om te fuseren. Waarmee houden de regionale overheden zich bezig? De Gewesten zijn bevoegd voor beleidsdomeinen uit de brede economische sector, zoals milieu, openbaar vervoer, toerisme en – vanaf 2002 – ook voor landbouw en visserij¹⁰. De Gemeenschappen hebben bevoegdheden die zich situeren in de persoonlijke levenssfeer zoals cultuur, onderwijs, media en kinderopvang.

Voor het buitenlands beleid was vooral de staatshervorming van 1992 (het zogenaamde Sint Michielsakkoord) belangrijk omdat in dit 1993 uitmondde in een nieuwe federale Grondwet. Terwijl eerdere hervormingen (1970, 1980, 1988) slechts

¹⁰ Het Belgische federale model impliceert dat Gemeenschappen en Gewesten verantwoordelijk zijn voor de volledige beleidscyclus (beleidsformulering, besluitvorming en implementatie) in de beleidsdomeinen die hen door de Grondwet zijn toegewezen.

telkens meer bevoegdheden overdroegen van het federale niveau naar de regionale niveaus, resulteerde het akkoord van 1992 in een nieuw federaal België¹¹.

De meest recente hervorming (het zogenaamde Lambermont-Akkoord van 2001) heeft niet meer geleid tot substantiële wijzigingen aan het federale systeem, maar beperkte zich opnieuw tot het overhevelen van een nieuwe reeks bevoegdheden van het federale niveau naar dat van de Gewesten. Zo werden o.a. buitenlandse handel, visserijbeleid en grote delen van het landbouwbeleid gedefederaliseerd. Het federale niveau werd hierdoor nog meer uitgehold en blijft nog slechts bevoegd voor een aantal kerntaken, zoals justitie, sociale zekerheid, macro-economisch en monetair beleid, defensie en energie. Op het eerste zicht lijken de beleidsdomein dus mooi verdeeld over de verschillende bestuurslagen. De werkelijkheid is echter complexer, omdat vele *beleidsdomeinen uitgesplitst zijn over meerdere niveaus*. Het milieubeleid, bijvoorbeeld, is voor het overgrote deel een bevoegdheid die onder de Gewesten ressorteert, maar tegelijk blijft het federale niveau verantwoordelijk voor productnormen, de doorvoer van afval, het mariene milieu en nucleaire zaken. Een dergelijke verdeling zal vanaf 2002 ook gelden voor het landbouwbeleid. Met uitzondering van de voedselveiligheid en de vertegenwoordiging binnen de Europese Unie, zullen de Gewesten bijna volledig verantwoordelijk worden.

Een tweede belangrijk kenmerk van het Belgische federalisme is *de afwezigheid van een normenhiërarchie*: alle bestuurslagen – dus ook het federale niveau – staan op dezelfde hoogte. Met andere woorden, een federale wet kan geen regionaal decreet wijzigen of ongedaan maken en vice versa. Het spreekt voor zich dat een dergelijke constellatie een bron is voor bevoegdheidsconflicten tussen de verschillende niveaus. Om deze betwistingen op te lossen werden een juridisch en politiek bemiddelingsorgaan opgericht, respectievelijk het Arbitragehof en het Bemiddelingscomité¹². Het laatste orgaan wordt ook gebruikt als een politiek overlegorgaan waarbinnen de leiders van de zes Belgische regeringen een brede waaier aan institutionele dossiers bespreken. Daarnaast werden ook thematische Interministeriële Conferenties opgericht. Deze bestaan uit vertegenwoordigers van alle bestuursniveaus die in een bepaald beleidsdomein betrokken zijn. Zij moeten ervoor zorgen dat – vooral de versplinterde beleidsdomeinen op een gecoördineerde wijze blijven werken. Deze Conferenties werken ook Samenwerkingsakkoorden uit die de praktische samenwerkingsmodaliteiten tussen de verschillende overheden regelen in een welbepaald domein. Ook met betrekking tot buitenlandse zaken, en

¹¹ De eerste zin van de federale Grondwet luidt: 'België is een federale staat, samengesteld uit Gemeenschappen en Gewesten.' (Belgisch Staatsblad van 17/02/1994)

¹² Naast de vermelde Belgische organen kunnen conflicten tussen de verschillende bestuurslagen ook opgelost worden door het inroepen van het Europese niveau. Dat is immers het enige niveau dat hiërarchisch hoger staat dan alle Belgische bestuursniveaus. Voormalig premier en architect van de staatshervorming van 1993 Jean-Luc Dehaene verklaarde zelfs dat een federaal systeem zonder hiërarchie van normen enkel maar mogelijk is binnen die Europese context (Janssens, 2001).

meer in het bijzonder met betrekking tot de EU zijn er enkele akkoorden gesloten (cf. infra).

In wat volgt wordt dieper ingegaan op de meer bijzondere context van de buitenlandse en Europese politiek. Zeer belangrijk hierbij is de invoering van het zogenaamde '*in foro interno in foro externo*' principe. Dit beginsel sluit aan bij het idee van de afwezigheid van normenhiërarchie en geeft aan alle niveaus het recht een buitenlandse politiek te voeren in de beleidsdomeinen waar zij binnen de Belgische federatie verantwoordelijk voor zijn. Om te vermijden dat een dergelijke versplintering zou leiden tot een chaotisch en inconsistent beleid, heeft de Grondwet de algemene coördinatie van het buitenlands beleid in handen van de federale overheid gelaten. (Ingelaere, 1994: 32-34). Dit betekent dat grote inhoudelijke lijnen van het buitenlands beleid nog steeds uitgezet worden door het Federale Ministerie van Buitenlandse Zaken¹³. Desalniettemin gaat het hier om zeer verstrekkende en unieke bevoegdheden voor subnationale beleidsniveaus: Gemeenschappen en Gewesten kunnen hierdoor alleen verdragen sluiten in beleidsdomeinen die tot hun exclusieve bevoegdheden behoren, zoals cultuur en onderwijs. Deze constellatie betekent ook dat verdragen over gemengde bevoegdheidsdomeinen (milieu, industrie, onderzoek en landbouw) moeten gesloten worden door middel van een samenwerking tussen alle bevoegde niveaus. Hiervoor werd in 1994 een Samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale overheid en de Gemeenschappen en Gewesten waarin de deelname aan verdragsonderhandelingen en aan het ratificatieproces geregeld zijn¹⁴.

Omdat IGC's uitmonden in een nieuw verdrag – of minimaal in wijzigingen van bestaande verdragen – en omdat Europese verdragen raken aan een hele reeks regionale bevoegdheden, zou men kunnen veronderstellen dat de voorbereiding en de ratificatie ervan onderworpen is aan het genoemde Samenwerkingsakkoord inzake Gemengde Verdragen. Dat is echter niet het geval aangezien voor de complexe Europese aangelegenheden specifieke regels werden opgesteld in een apart Samenwerkingsakkoord¹⁵. Deze werkwijze werd vooral ingegeven door de Europese context. Enerzijds is het zo dat de Europese Unie ook werkzaam is op beleidsdomeinen die binnen het federale België soms exclusief of deels tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen of de Gewesten behoren (zoals milieu, sociale zaken, cohesiebeleid en wetenschappelijk onderzoek); anderzijds is het zo dat

¹³ Dit kan geïllustreerd worden met een theoretisch voorbeeld: het zou politiek onmogelijk zijn voor Vlaanderen om culturele verdragen af te sluiten met landen die door de federale overheid geboekstaafd staan als landen die de mensenrechten schenden.

¹⁴ Samenwerkingsakkoord van 8/3/1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van Gemengde Verdragen (Belgisch Staatsblad van 17/12/1996).

¹⁵ Samenwerkingsakkoord van 8/3/1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie (Belgisch Staatsblad van 17/11/1994).

de Europese Unie alleen rechtstreeks zaken doet met de nationale / federale regeringen. Er moest met andere woorden een oplossing gezocht worden om de Gemeenschappen en de Gewesten te betrekken bij de Europese beleidsvoorbereiding, zodat ze invloed kunnen uitoefenen op beslissingen die zij achteraf moeten implementeren. Maar daar blijft het niet bij. Ook externe handelsakkoorden en toetredingsverdragen moeten vaak in samenspraak met de subnationale overheden voorbereid en geratificeerd worden: denk maar aan hoezeer GATS en TRIP's onderhandelingen aan gewestmateries raken¹⁶. Tenslotte begeven ook de Europese verdragen zelf zich direct op het terrein van intern Belgische regionale bevoegdheden. Kortom, Gemeenschaps- en Gewestparticipatie aan de Europese besluitvorming is onontbeerlijk.

Om het buitenlands beleid in het algemeen en het Europees beleid in het bijzonder in goede banen te leiden droeg de Bijzondere Wet op de Hervorming van de Instellingen het Bemiddelingscomité op om een Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (ICBB) op te richten¹⁷. Deze ICBB wordt bevolkt door de ministers van buitenlandse zaken van de zes Belgische regeringen en wordt voorgezeten door de federale minister van buitenlandse zaken. Zij vormt een forum waarbinnen de verschillende bestuurslagen elkaar op de hoogte houden van hun respectieve buitenlandse politiek. Het is ook binnen de ICBB dat de Samenwerkingsakkoorden uitgedacht worden. De Bijzondere Wet op de Hervorming van de Instellingen uit 1993 schreef zelfs expliciet voor dat dergelijke akkoorden moesten gesloten worden voor onderwerpen zoals gemengde verdragen, de vertegenwoordiging van België in de Raad van Ministers en in andere internationale organisaties en het aanduiden van de procesvoerende partij voor internationale gerechtshoven. Het ligt trouwens voor de hand dat onderhandelingen van internationale akkoorden die aan de bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten raken, alsook de vertegenwoordiging in multilaterale organisaties waarin ook regionale issues ter sprake komen, in onderling overleg afgesproken worden. Voor de hand liggende voorbeelden zijn handelsverdragen en de vertegenwoordiging van België in internationale organisaties zoals de WHO en de Raad van Europa (Salomonson, 2001).

Een specifieke regeling met betrekking tot de Europese Unie is neergeschreven in een Samenwerkingsakkoord uit 1994. Dit akkoord beschrijft in detail de interne Belgische organisatie inzake de vertegenwoordiging in de Raad van Ministers. Het bepaalt hoe de interne coördinatie tot stand moet komen en wie de Belgische

¹⁶ GATS en TRIP's verwijzen respectievelijk naar *General Agreement on Trade in Services* en naar *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*. Het betreft akkoorden in de schoot van de Wereldhandelsorganisatie (WHO) over de vrijmaking van de wereldhandel inzake diensten en intellectuele eigendom. Onder TRIP's vallen bijvoorbeeld ook audiovisuele producten, die binnen België een tot de Gemeenschapsbevoegdheden behoren.

¹⁷ Bijzondere Wet van 8/5/1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten.

delegatie leidt. Met betrekking tot de vertegenwoordiging zijn de Raden in 4 categorieën opgedeeld, die variëren van pure federale materies (1) tot pure Gemeenschaps- of Gewestmateries (4). Daar tussenin bevinden zich twee categorieën met gemengde bevoegdheden: één categorie met overwegend federale bevoegdheden (2) en één categorie met overwegend Gemeenschaps- of Gewestbevoegdheden (3)¹⁸. Wie België vertegenwoordigt voor welk dossier hangt af van de categorie waarbinnen het dossier valt. Voor categorie 1 is dat een vertegenwoordiger van het federale niveau, voor categorie 2 ook, maar die wordt dan bijgestaan door een assessor uit één van de subnationale niveaus; dossiers uit categorie 3 worden onderhandeld door een regionale vertegenwoordiger met een federale assessor; categorie 4 tenslotte is een exclusieve bevoegdheid van regionale vertegenwoordigers. Voor categorieën 2, 3 en 4 werd bovendien een rotatiesysteem ontwikkeld dat bepaalt welke Gemeenschap of Gewest de onderhandelaar (categorieën 3 en 4) of de assessor (categorie 2) mag leveren¹⁹. Het lijkt een complex systeem, maar het is volledig in overeenstemming met de Belgische federale logica. Het was trouwens ook noodzakelijk om met een dergelijk systeem op de proppen te komen. Zo was het bijvoorbeeld onmogelijk voor België om een federale onderwijsminister af te vaardigen naar de Raad van Onderwijsministers, omdat er simpelweg geen federale onderwijsminister bestond. Om evenwel ministers uit de Gemeenschappen aan de Europese vergaderingen te laten deelnemen was het eveneens noodzakelijk om de Europese regels aan te passen. Tot 1993 bestond immers de regel dat enkel nationale / federale ministers hun land konden vertegenwoordigen. Door een wijziging in het Verdrag van Maastricht (nu artikel 203) werd het mogelijk dat ook vertegenwoordigers van andere (lees regionale) overheden toegelaten werden. Tegelijk bleef het echter wel zo dat ook de regionale vertegenwoordigers moesten spreken uit naam van de hele lidstaat en niet uit naam van hun eigen regio. Met andere woorden, Gemeenschappen en Gewesten kunnen maar deelnemen aan de Europese besluitvorming als ze dat gezamenlijk doen, wanneer ze België als geheel vertegenwoordigen. Wanneer bijvoorbeeld Vlaanderen de Belgische stoel bezet in de Raad van Cultuurministers, dan vertegenwoordigt de Vlaamse Cultuurminister niet alleen de Vlaamse Gemeenschap maar ook de Franse en de Duitstalige Gemeenschap.

Het Samenwerkingsakkoord uit 1994 is echter niet exhaustief. Het regelt enkel de coördinatie en de vertegenwoordiging op het COREPER en het ministerieel niveau. Noch het niveau van de Raadswerkgroepen noch de comitologiecomités, noch de expertcomités van de Europese Commissie komen aan bod. Toegegeven, in de memorie van toelichting bij het Samenwerkingsakkoord staat wel een regeling voor de raadswerkgroepen; maar in de praktijk wordt de afvaardiging toch vooral georganiseerd volgens de lijnen die uitgestippeld worden binnen de gespecialiseerde

¹⁸ Het 'Europese' Samenwerkingsakkoord wordt op dit ogenblik herbekeken. Wijzigingen dringen zich immers op na de overheveling van nieuwe bevoegdheden zoals landbouw- en visserijbeleid naar het regionale niveau.

¹⁹ Voor een gedetailleerde beschrijving van de Belgische participatie aan de geledingen van de raad van Ministers wordt verwezen naar Beyers, Bursens & Kerremans (2001).

coördinatiemechanismen (Kerremans, 2000). De vertegenwoordiging in de andere comités wordt nergens bepaald en gebeurt dan ook vaak op ad hoc basis, waardoor soms niemand opdaagt en soms teveel mensen zich aanbieden. Dit resulteert af en toe in inefficiënte onderhandelingen en moeizame implementatie achteraf (Bursens & Helsen, 2000 and 2001).

Ook IGC's worden niet vernoemd in het Samenwerkingsakkoord en zijn dus eveneens onderhevig aan ad hoc regelingen. In wat volgt wordt besproken hoe de Gemeenschappen en de Gewesten tijdens de IGC van 2000 hebben geprobeerd om hun eisen te verdedigen en hoe zij formeel hebben geparticipeerd aan de onderhandelingen.

De formulering van het Belgische standpunt werd formeel gezien gecoördineerd door de Directie Europese Zaken (P11) van het Federale Ministerie van Buitenlandse Zaken. P11 is ook de dienst die het Europese beleid in het algemeen coördineert. Tijdens P11 vergaderingen komen vertegenwoordigers samen van alle bestuursniveaus (zowel van de kabinetten als van de administraties). Het is daar dat de IGC-standpunten van de verschillende regeringen werden samengevoegd tot één Belgisch standpunt. Voor de regionale regeringen kwam dit neer op een toetsing van hun eisen aan de politieke haalbaarheid tijdens de latere Europese onderhandelingen. Te vergaande eisen werden op die manier geweerd uit het definitieve Belgische standpunt. In diezelfde vergaderingen werden ook afspraken gemaakt over prioriteiten en terughoudendheden.

Het is belangrijk te vermelden dat alle bestuurslagen over een algemeen vetorecht beschikken binnen P11. Dit betekent dat in theorie eender welk niveau eender welk dossier kan blokkeren. In de praktijk echter houden de deelnemers aan het overleg zich aan een *gentlemen's agreement* dat bepaalt dat men zijn vetorecht enkel mag gebruiken bij dossiers die de eigen bevoegdheden aanbelangen. Vertaald naar de voorbereidingen van de IGC van 2000 betekent dit dat de Gemeenschappen en de Gewesten zich in principe konden uitspreken over alle onderdelen van de Belgische onderhandelingsposities. Het *gentlemen's agreement* en de wetenschap dat een veto leidt tot een algemene blokkering van de interne besluitvorming en dus tot de verplichting dat België zich onthoudt op het Europese niveau, maken van het vetorecht echter een zeer moeilijk te hanteren instrument. Tot nu zijn slechts vier gevallen bekend. Iedereen is het er immers over eens dat een onthouding de invloed van België in de Europese besluitvorming ernstig ondermijnt. Daarom is het bijna denkbaar dat het vetorecht zou gebruikt worden bij de formulering van de Belgische IGC-onderhandelingspositie. Dan staan er immers nog veel grotere belangen op het spel dan bij gewone wetgevende dossiers. Kortom, terwijl in theorie het vetorecht de Gemeenschappen en de Gewesten veel macht geeft tijdens de Europese beleidsvoorbereiding, blijkt het in de praktijk om een veel te krachtig en dus onbruikbaar instrument te gaan. De invloed van de regionale overheden tijdens de voorbereidingen van een IGC wordt er dus geenszins door verhoogd. Om terug te

keren naar het theoretisch uitgangspunt: het vetorecht mag dan op het eerste gezicht al wel wijzen op een zekere graad van meerlagigheid, bij nader inzien blijkt evenwel het tegendeel, namelijk dat de macht van het federale niveau nog groter wordt. Het nut van het intergouvernementele perspectief wordt zo enkel maar bevestigd.

Wat betreft de deelname aan de IGC-onderhandelingen, werd er in de schoot van de ICBB een overeenkomst gesloten tussen de federale en de regionale overheden. Dit akkoord was zeer sterk geïnspireerd door de werkwijze bij de vorige IGC van 1996 (Kerremans, 1997). Het stelt dat de onderhandelingen op het niveau van de 'vertegenwoordigers van de lidstaten' voor België moesten geleid worden door de Permanente Vertegenwoordiger (de ambassadeur van België bij de Europese Unie). De delegatie bestond verder uit een persoonlijke vertegenwoordiger van het Federale Ministerie van Buitenlandse Zaken (meestal de directeur-generaal zelf), een persoonlijke vertegenwoordiger van de federale minister van buitenlandse zaken en één van de federale eerste minister. De laatste kon evenwel vervangen worden door een vertegenwoordiger van de Gemeenschappen en de Gewesten wanneer regionale aspecten op de agenda stonden. Ook deze regionale deelname aan de onderhandelingen lijkt spectaculairder dan ze is. In de realiteit blijkt ook dit aspect maar een kleine participatie in een spel dat nog steeds gedomineerd werd door de federale overheid.

De deelname werd bovendien ook nog onderworpen aan een rotatiesysteem, waarbij aan elke Gemeenschap en elk Gewest de mogelijkheid werd geboden om gedurende een paar maanden de regionale zetel in te nemen. Op die manier konden de meest betrokken regio's (De Vlaamse Gemeenschap en het Waalse Gewest) ieder drie maanden bij de onderhandelingen aanwezig zijn. Maar hun deelname was ook dan nog beperkt: de ambassadeur bleef de enige onderhandelaar en bovendien konden niet de eigen particuliere belangen verdedigd worden, maar moesten die van alle subnationale bestuurslagen aan bod komen. Dit systeem van vertegenwoordiging brengt dus bijkomende bewijzen aan voor het *state-centric* perspectief dat de regionale niveaus de nationale route moeten volgen om hun IGC-eisen op tafel te leggen.

De ministeriële IGC bijeenkomsten vielen onder een gelijkaardige regeling. Maar aangezien de ministers zelf steeds een zeer brede waaier aan IGC-punten behandelden – waaronder zeer vaak voor België exclusief federale materies – was een regionale vertegenwoordiging niet steeds gegarandeerd. Zelfs wanneer issues van regionaal belang op de agenda stonden, waren regionale ministers vaak afwezig²⁰. Het bleek bijzonder moeilijk te zijn om ministers uit Gemeenschaps- of Gewestregeringen een volledige dag te mobiliseren, terwijl ze maar af en toe de onderhandelingszaal binnen mochten. Tijdens de gewone bijeenkomsten van de Raad

²⁰ Dit probleem werd soms opgelost door de aanwezigheid van regionale vertegenwoordigers binnen de Permanente Vertegenwoordiging. Vooral de Vlaamse delegatie was vaak bereikbaar voor advies (bijvoorbeeld wanneer de audio-visuele aspecten van artikel 133 op tafel lagen).

Algemene Zaken, waarop tijdens 2000 stevast de IGC geprogrammeerd stond, waren de regionale overheden zelfs totaal afwezig. Dat kon ook moeilijk anders aangezien de Raad Algemene Zaken in het Belgische systeem een categorie 1 Raad is, waaruit regionale vertegenwoordigers geweerd worden. Ook de bijeenkomsten van de Europese Raad in Feira, Biarritz en Nice waren een exclusief federale zaak. Het federale niveau argumenteerde dat Gemeenschappen en Gewesten ruimschoots de kans hadden gekregen tijdens de voorbereidingen om hun stem te laten horen en dat het federale niveau hun standpunten wel mee zou verdedigen. Samengevat, het *Liberal Intergovernmentalist* argument dat regio's enkel invloed kunnen uitoefenen via hun nationaal / federaal niveau, wordt andermaal bevestigd, voor zover het gaat om IGC besprekingen op het ministeriële niveau.

3.3 Transnationale coalitievorming tussen regio's

De regionale *position papers* waarvan eerder sprake werden niet uitsluitend via de federale overheid op de Europese onderhandelingstafel gebracht. Gemeenschappen en Gewesten hebben ook getracht om hun eisen via alternatieve kanalen onder de aandacht van de onderhandelaars te brengen. Coalitievorming met politiek machtige regio's uit andere lidstaten was in dit opzicht een belangrijke strategie. Deze werkwijze werd ook aanbevolen door de Belgische ambassadeur bij de EU. Hij ging er immers vanuit dat de eisen van de Belgische regio's zwaarder zouden doorwegen indien deze mee gedragen werden door regio's uit andere federale lidstaten (zoals Duitsland en Oostenrijk) en door geregionaliseerde lidstaten (zoals Spanje, Italië en het Verenigd Koninkrijk). Vooral Vlaanderen toonde zich zeer actief op het vlak van deze transnationale coalitievorming. Het verspreidde zijn eigen *position paper* onder andere zogenaamde constitutionele regio's, vergezeld van een uitnodiging om het debat erover aan te gaan. De daaropvolgende hoge respons deed Vlaanderen zelfs besluiten om een reeks bijeenkomsten te organiseren met als ultiem doel een gezamenlijke eisenbundel voor de IGC uit te werken. In dit kader was de Vlaamse Minister-President in september 2000 de gastheer van een conferentie waarop vertegenwoordigers van regio's en deelstaten uit Duitsland, Oostenrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en België aanwezig waren. De bijeenkomst mondde uit in een 'Common Position Paper of the Constitutional Regions regarding the IGC'. In totaal werd deze Verklaring ondertekend door 24 regionale entiteiten (de 'Errera-groep')²¹. Deze groep verbond er zich ook toe om het overeengekomen gezamenlijke standpunt te integreren in de individuele *position papers* en om de gemeenschappelijke eisen in te laten schrijven in de memoranda van de respectieve lidstaten. In België resulteerde

²¹ Catalonië, Baskenland, Nederoostenrijk, Opperoostenrijk, Salzburg, Stiermarken, Wenen, Baden-Württemberg, Beieren, Brandenburg, Bremen, Burgenland, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nedersaksen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Vlaanderen.

dit in een bespreking van de gemeenschappelijke verklaring tijdens de IGC-vorbereidingen van P11 (cf. supra).

De geschetste transnationale coalitievorming kan echter niet gezien worden als een poging om het niveau van de nationale regeringen binnen de lidstaten te omzeilen en om op een directe manier op de Europese onderhandelingen te wegen. Aangezien het niveau van de lidstaten als instrument gebruikt werd, past deze strategie nog steeds binnen de veronderstellingen van het *state-centric* model. Toch probeerde Vlaanderen, de motor achter de coalitievorming, ook de rechtstreekse weg te bewandelen. Hiertoe werd de gezamenlijke eisenbundel ook overgemaakt aan het Comité van de Regio's, het Europees Parlement, de Europese Commissie en het Franse Voorzitterschap. Het valt echter te betwijfelen of deze bescheiden strategie om de nationale / federale regeringen te omzeilen een extra bijdrage heeft geleverd aan de verdediging van de regionale belangen. Het blijft met andere woorden zo dat regionale coalitievorming slechts als een complementaire strategie kan gezien worden en niet als een volwaardig alternatieve route. Ook alle respondenten beschouwden de intern-Belgische kanalen als de meest zinvolle om het IGC proces te beïnvloeden.

Los daarvan, is het wel interessant hieraan toe te voegen dat de samenwerking tussen de regio's verder gezet wordt en dat er zelfs pogingen ondernomen worden om het samenwerkingsverband te institutionaliseren. Op termijn kan dit uiteraard leiden tot een sterkere regionale inbreng in IGC-onderhandelingen, maar daarnaast kan het ook de basis leggen van een nauwere samenwerking van de regio's met betrekking tot de dagelijkse besluitvorming binnen de Europese Unie. Met deze bedoeling organiseerde Vlaanderen in mei 2001 een colloquium, waaruit een 'Politieke Verklaring' voortvloeide die de positie van de constitutionele regio's in de EU moet versterken. Deze verklaring werd wel enkel ondertekend door Beieren, Catalonië, Noord-Rijn Westfalen, Salzburg, Schotland, Vlaanderen en Wallonië. Het was een bewuste strategie om het aantal ondertekenende regio's te beperken. De ervaringen met het IGC-memorandum hadden immers uitgewezen dat het zeer moeilijk is om een zeer heterogene groep van regio's achter één standpunt te scharen. De interne en externe bevoegdheden en daardoor ook de belangen vertoonden zo'n grote verschillen dat de politiek machtigste regio's besloten om liever een kleinere groep achter een meer verregaand eisenpakket te scharen. Met het oog op de Verklaring van Laken en de nieuwe IGC in 2004 poogt de huidige groep van zeven zich wel uit te breiden tot twaalf regio's en deelstaten uit de zes meest gedecentraliseerde lidstaten. Zo zoeken ze nog versterking van één Britse, Spaanse en Oostenrijkse regio en van twee Italiaanse regio's. Samen willen ze de spreekbuis worden van alle constitutionele regio's in de EU. Er staat ook een nieuwe 'Politieke Verklaring' op het programma die als input moet dienen voor de komende institutionele hervormingen. Maar veel verder kunnen ook deze sterke regio's voorlopig niet gaan binnen de bestaande Europese architectuur. Dit maakt opnieuw duidelijk hoe dominant nog steeds het *state-centric* perspectief is als het gaat om institutionele hervormingen.

3.4 Regionale beleidsprioriteiten en vertegenwoordiging

De federale grondwet van België geeft aan de Gemeenschappen de Gewesten een belangrijke rol in het buitenlands beleid door alle bestuurslagen op hetzelfde niveau te plaatsen. Maar er zijn additionele voorwaarden die moeten vervuld worden vooraleer er sprake kan zijn van een daadwerkelijke actieve bijdrage van de regio's aan het buitenlands beleid van de federale staat België. In de volgende paragrafen worden deze besproken. Het gaat om de uitdrukkelijke wens om een eigen buitenlands beleid te voeren (Is met andere woorden de IGC een echte beleidsprioriteit?) en om de strategieën die ontwikkeld (kunnen) worden om zichzelf te vertegenwoordigen (Hebben alle Gemeenschappen en Gewesten wel alle mogelijk kanalen uitgeput?). Kortom, de aanwezigheid van constitutionele regels is één zaak, een reële intensieve betrokkenheid in het buitenlands beleid is nog iets anders. De onderstaande analyse van de beleidsprioriteiten en van de participatiestrategieën van de Belgische regio's levert in dit verband nogal wat verrassende inzichten op.

3.4.1 De regionale beleidsprioriteiten tijdens de IGC van 2000

De Vlaamse Gemeenschap was de enige Belgische regio die van de IGC een echte topprioriteit heeft gemaakt. Voor Vlaanderen is het Europees beleid in het algemeen – en dus niet enkel die beleidsdomeinen die aan de regionale bevoegdheden raken (zoals milieubeleid en cohesiebeleid) – een centraal aandachtspunt binnen het buitenlands beleid. De Vlaamse Gemeenschap heeft dan ook veel energie gestoken in de voorbereiding van de IGC. Al in de loop van 1999, ruim voor de IGC van start ging in februari 2000, werd het Vlaamse standpunt, dat was uitgewerkt door de Administratie Buitenlands Beleid (ABB), besproken binnen de Vlaamse regering. Deze Vlaamse *position paper* werd vervolgens gebruikt tijdens de intra-Belgische coördinatie. Ook het coalitieakkoord van de Vlaamse Regering vermeldt de IGC als een topprioriteit. 'De nieuwe institutionele IGC wordt tijdig en grondig voorbereid. Daarbij streeft Vlaanderen, onder meer door middel van een actieve bilaterale en multilaterale diplomatie ten aanzien van andere Europese deelstaten, verder naar de erkenning van de constitutionele deelstaten van Europa. Vlaanderen streeft ernaar de deelstaten, voor wat hun bevoegdheden betreft, een rechtstreekse vertegenwoordiging in de instellingen van de Europese Unie te geven door middel van het invoeren van het gedeeld stemmen in de ministerraad voor exclusieve Gemeenschaps- of Gewestmateries. Daarnaast speelt Vlaanderen ook een actieve rol in de samenwerking tussen de constitutionele regio's in Europa. Vlaanderen streeft binnen de Europese constructie ook naar een duidelijke bevoegdheidsverdeling en de naleving van het subsidiariteitsbeginsel binnen de EU.'

Het Brussels en het Waals Gewest betoonden minder interesse voor de institutionele issues van de IGC. Respondenten benadrukten wel dat ook voor hen de EU een belangrijk dossier is, maar een analyse van de voorbereidingen van de IGC levert

hiervoor niet veel aanwijzingen op. De Brusselse administratie bijvoorbeeld heeft te kampen met een zeer kleine bezetting (3,5 FTE) voor buitenlands beleid in het algemeen. Met betrekking tot de IGC leverde dat niet eens een officieel standpunt op. Het dossier werd beheerd door de kabinetten van de twee Brusselse ministers die verantwoordelijk zijn voor externe betrekkingen. Maar ook zij hebben er weinig tijd in geïnvesteerd. Binnen de P11 vergaderingen verdedigde Brussel dan maar vaak mee het Vlaamse standpunt. Brusselse respondenten konden zelfs niet bevestigen of er überhaupt een officieel standpunt van de Brusselse regering is gekomen, laat staan dat het besproken zou zijn in het Brussels parlement.

In Wallonië is de organisatie van het buitenlands beleid complexer dan in Vlaanderen, vooral omdat het Waals Gewest en de Franstalige Gemeenschap niet gefuseerd zijn. Daardoor hebben Gewest en Gemeenschap nog steeds hun eigen administratie voor externe betrekkingen (respectievelijk de *Direction Générale aux Relations Extérieures – DGRE* en het *Commissariat Général aux Relations Internationales – CGRI*). Dit betekent niet dat zij volledig los van elkaar opereren, ze zijn wel juridisch gescheiden maar ze bundelen in de praktijk hun krachten. Een tweede en belangrijker verschil met Vlaanderen is dat de Waalse en Franstalige administraties een geringere traditie hebben in het soort van beleidsvoorbereidend werk dat vooraf gaat aan IGC-onderhandelingen. Het waren vooral de kabinetten van de ministers die verantwoordelijk zijn voor externe betrekkingen die de officiële standpunten hebben geschreven. Uiteindelijk hebben het Waals Gewest en de Franstalige Gemeenschap ook afzonderlijke *position papers* aan de intern-Belgische coördinatiemechanismen voorgelegd.

3.4.2 Regionale participatiestrategieën tijdens de IGC van 2000

Ook met betrekking tot de reële deelname aan de IGC-voorbereidingen en -onderhandelingen waren er opmerkelijke verschillen tussen de Gemeenschappen en de Gewesten. Een van de meest opvallende verschillen was de aanwezigheid binnen de Permanente Vertegenwoordiging. Tijdens het jaar 2000 heeft alleen Vlaanderen een vertegenwoordiger aangewezen om vanuit de Permanente Vertegenwoordiging de IGC te volgen. De Vertegenwoordigers van het Waals Gewest, de Franstalige Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waren net voor de aanvang van de IGC overgeplaatst naar kabinetten van de respectieve deelstaten. Ze werden ook op de Permanente Vertegenwoordiging pas vervangen na de Europese Raad van Nice²². Dat er niet eerder voor vervanging werd gezorgd zegt toch wel iets over het belang dat aan de IGC gehecht werd²³. Bovendien had hun afwezigheid ernstige

²² Deze herallocaties waren een gevolg van het aantreden van de nieuwe regeringen eind 1999. De verkiezingen van juni 1999 hadden immers nieuwe coalities op de been gebracht die nieuwe expertise op de kabinetten noodzakelijk maakten.

²³ De Duitstalige Gemeenschap heeft niet eens een vertegenwoordiger op de Permanente Vertegenwoordiging.

gevolgen voor het afgesproken rotatiesysteem: alleen de Vlaamse vertegenwoordiger was immers in de gelegenheid om aan de IGC te participeren volledig te baat te nemen. Hij was ook de enige die het akkoord kon nakomen om onder de regionale vertegenwoordigers een informele briefing te houden voor en na elke Europese IGC-bijeenkomst. De Waalse en Franstalige vertegenwoordigers kwamen uit één van de administraties of waren afkomstig van een bevoegd kabinet; het Brussels Gewest vaardige meestal niemand af en de Duitstalige Gemeenschap heeft eigenlijk maar één EU-expert en die heeft Eupen en niet Brussel als standplaats.

Ook met betrekking tot de complementaire strategie van de transnationale coalitievorming konden verschillen in ideeën en praktijken opgetekend worden. Opnieuw was het vooral Vlaanderen dat het initiatief en de leiding nam. Het organiseerde bijeenkomsten, het zorgde voor wetenschappelijke input en het schreef ook de ontwerp tekst van de gezamenlijke eisenbundel van de 24 regio's. Ook na de IGC bleef de Vlaamse Gemeenschap de drijvende kracht achter de 'Politieke Verklaring' van de zeven constitutionele regio's. Bij het begin van het Belgisch voorzitterschap nam Wallonië het heft van de regionale coalitie wel meer in handen. Uit reacties van de respondenten blijkt echter dat de Vlaamse en Waalse overheden de regionale coalitievorming vanuit een verschillend perspectief benaderen. Terwijl Vlaanderen het samenwerkingsverband duidelijk beschouwt als een complementaire strategie en als een potentiële hefboom om de dominante positie van de nationale regeringen te doorbreken, ziet Wallonië de groep meer als een informele club van economisch belangrijke regio's uit de EU.

Kortom, na een analyse van de beleidsprioriteiten dringt de conclusie zich op dat niet alle Belgische regio's een even grote belangstelling vertonen in IGC's. Zowel de inspanningen om aan de voorbereidingen deel te nemen als de daadwerkelijke participatie aan de onderhandelingen wijzen op een divergentie. Buiten de Vlaamse Gemeenschap was de interesse nogal matig. Het gevolg hiervan was wel dat het federale niveau een quasi monopolie in de schoot geworpen kreeg om de standpunten over de institutionele hervormingen uit te werken. Als conclusie geldt dan ook dat de regionale participatie vooral een intern-Belgische beleidsvoorbereiding heeft gediend. Dit beeld bevestigt dus het in grote mate het *state-centric* perspectief op IGC's.

Het is echter belangrijk om één uitzondering op de boven geschetste situatie in de verf te zetten. Er is met name een interessante evolutie opgetreden in de relatie tussen de Permanente Vertegenwoordiging en de dienst P11 van het federale Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Permanente Vertegenwoordiging is tijdens de IGC een additioneel maar cruciaal informeel overlegforum geworden dat vaak de formele coördinatie binnen P11 vooraf is gegaan. Er zijn verschillende redenen waarom de Permanente Vertegenwoordiging een dergelijke status heeft verworven. Ten eerste percipiëren de regio's de PV als een meer neutrale coördinator dan P11. Zij beschouwen de Belgische PV ook als deels hun eigen vertegenwoordiging bij de EU. Bovendien blijkt de huidige ambassadeur, die al op post was tijdens de IGC van

2000, zeer goed in staat om de federale logica van de Belgische staat in de dagelijkse diplomatieke praktijk te vertalen. Hij wordt door alle niveaus beschouwd als een echte federale speler die op formele en informele wijze de belangen van alle bestuurslagen weet te vertolken. Dit kan geïllustreerd worden door het intensieve overleg met de regionale attachés voorafgaand aan Europese IGC bijeenkomsten, door de uitgebreide rapportering na de bijeenkomsten en door zijn toelichtingen in de regionale parlementen over de resultaten van de Europese Raad van Nice²⁴. Dit alles betekent geenszins dat P11 stilaan vervangen zou worden als overlegforum. Integendeel, P11 blijft het formele coördinatiemechanisme voor het Belgisch EU-beleid (deze rol wordt vooral extra benadrukt door de federale Belgische diplomaten). De gecreëerde situatie suggereert alleen dat de regio's door middel van hun uitgebreide informele deelname binnen de PV pogen om het federale ministerie van buitenlandse zaken voor een stukje buiten spel te zetten.

De positie van de Permanente Vertegenwoordiging is uitermate relevant in termen van de *state-centric* – *multi-level* discussie. Het *state-centric* perspectief veronderstelt namelijk dat het federale ministerie van buitenlandse zaken, en meer bepaald P11 een onontbeerlijke plaats in de coördinatie zou innemen. Het verwacht met andere woorden dat elke poging om de IGC te beïnvloeden via het federale niveau moet passeren. De *multi-level* benadering daarentegen veronderstelt dat de PV minstens even belangrijk is als P11. De PV is immers wel formeel gezien een ambassade van het federale ministerie van buitenlandse zaken, maar is minder federaal dan het ministerie zelf omdat zij ook een dozijn vertegenwoordigers van de deelstaten huisvest en omdat zij ook de deelstaten mee vertegenwoordigt op COREPER niveau²⁵. Op die manier bekeken is de Belgische PV de facto geen agentschap van het federale niveau, maar een zuiver 'federaal' agentschap. Zij vertegenwoordigt tegelijkertijd alle bestuurslagen en geeft zo de mogelijkheid aan de deelstaten om het federale niveau voor een deel te omzeilen.

3.5 Ondertekening en ratificatie van het Verdrag van Nice

Het gemengde karakter van het Verdrag van Nice was niet relevant voor de intern Belgische beleidsvoorbereiding aangezien de voorbereiding van EU verdragen valt onder het speciale Samenwerkingsakkoord van 1994 (cf. supra). Het is echter wel van belang voor het ratificatieproces, omdat dit stadium ressorteert onder het Samenwerkingsakkoord inzake Gemengde Verdragen. Indien een verdrag

²⁴ Het toegenomen belang van de Permanente Vertegenwoordiging wordt bestendigd na de IGC van 2000, niet alleen omwille van de werklast tijdens het Belgische voorzitterschap, maar ook omdat de Gemeenschappen en de Gewesten hun delegaties aanzienlijk hebben uitgebreid met betrekking tot specifieke beleidsdomeinen zoals milieu.

²⁵ COREPER staat voor Comité des Représentants Permanents. Hierin zetelen de ambassadeurs of adjunct-ambassadeurs van de lidstaten. Zij bereiden de dossiers voor waarover de ministers op het niveau van de Raad beslissingen moeten nemen.

gedefinieerd wordt als een gemengd verdrag, dan moet het niet alleen geratificeerd worden door het federale parlement maar ook de parlementen van de Gemeenschappen en de Gewesten. Het is de Werkgroep Gemengde Verdragen binnen de schoot van de ICBB die bepaalt of een verdrag van het gemengde type is. De ratificatie van een EU verdrag vormt zo de laatste mogelijkheid voor een Gemeenschap of een Gewest om zich te manifesteren als een invloedrijke IGC-speler. En het mag dan wel een post factum instrument zijn, het is een niet onbelangrijke mogelijkheid.

Met betrekking tot het Verdrag van Nice werd het gemengde karakter vastgesteld op een ICBB bijeenkomst in januari 2001. Hiermee werd meteen de toon gezet voor de ondertekening en voor het ratificatieproces. Wat de ondertekening betreft, impliceert dit dat de federale minister van buitenlandse zaken het verdrag enkel mag ondertekenen wanneer ook de Gemeenschappen en de Gewesten vernoemd worden. Onder de handtekening van Louis Michel prijkt dan ook de frase : 'cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallone, la Région flamande et la Région Bruxelles-Capitale'.

De ondertekening uit naam van alle Belgische bestuursniveaus is eerder een symbolische zaak. Anders is het gesteld met de ratificatie. Het gemengde karakter zet de parlementen van de deelstaten hier op gelijke hoogte met het federale niveau en dus ook met de parlementen uit de andere lidstaten. Zeer concreet betekent dit dat het Verdrag van Nice niet in werking kan treden zolang niet alle Belgische parlementen er hun goedkeuring aan gehecht hebben²⁶. Dit is zeer relevant vanuit een *multi-level* perspectief. Terwijl de deelstaten tijdens de onderhandelingsfase duidelijk ondergeschikt zijn aan het federale niveau, staan zij tijdens de ratificatiefase op de zelfde hoogte. Het is duidelijk dat hiermee het *state-centric* perspectief moet verworpen worden: de deelstaatparlementen hebben de macht om het in werking

²⁶ De weigering om een Europees Verdrag te ondertekenen is niet zomaar een theoretische mogelijkheid, zoals blijkt uit de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Tijdens dat ratificatieproces ontstond een politieke crisis binnen de Brusselse Regering, die niets van doen had met het Europese beleid, maar waardoor wel de meerderheid van de Regering in het parlement verloren was gegaan. Omwille van de zeer complexe Brusselse constitutionele situatie betekende dit ook een afwezigheid van een meerderheid voor dossiers die de Vlaamse Gemeenschap in Brussel aanelangen. Aangezien het Verdrag van Amsterdam ook gevolgen heeft voor Gemeenschapsbevoegdheden, moest het door alle Gemeenschappen geratificeerd worden, met inbegrip van de Vlaamse Gemeenschap in Brussel. Gezien de politieke crisis was dit echter lange tijd onmogelijk. Slechts na verloop van tijd werd de oppositie bereid gevonden om de politieke verhoudingen even opzij te schuiven voor de ratificatie. Hierdoor was België, samen met Frankrijk, het laatste land om het Verdrag van Amsterdam te ratificeren. Alleen lag de reden in Frankrijk bij een noodzakelijke wijziging van zijn Grondwet ...

treden van een EU verdrag te blokkeren, zonder daarbij afhankelijk te zijn van federale Belgische niveau²⁷.

4 Conclusies

Het overzicht van de deelname van de Gemeenschappen en de Gewesten aan de IGC van 2000 geeft op het eerste zicht het beeld van een geringe participatie. Wanneer dit geplaatst wordt binnen het uitgetekende theoretische raamwerk, dan komt het *state-centric* perspectief bovendien als de meest vruchtbare benadering om verdragswijzigingen te bestuderen. Het *Liberal Intergovernmentalism* blijkt in staat te zijn om de meeste beïnvloedingsstrategieën van de regio's te incorporeren. Maar niet allemaal. Soms hebben de regio's ook opzettelijk kanalen uitgekozen om rond het federale niveau te rijden en de Europese arena rechtstreeks te betreden. Met andere woorden, er werden een aantal directe strategieën gevonden die erop wijzen dat het *MLG* model – zelfs met betrekking tot IGC's – enige waarde heeft. Een bondig overzicht ter afronding.

De meeste beïnvloedingskanalen wijzen op de cruciale rol van het Belgische federale niveau tijdens IGC-onderhandelingen. Dit kan het best geïllustreerd worden door de Europese institutionele setting die nauwelijks participatie van deelstaten mogelijk maakt. Daarnaast biedt ook de Belgische institutionele context de Gemeenschappen en Gewesten maar zeer weinig mogelijkheden om de IGC-onderhandelingen direct te beïnvloeden (wat trouwens in schril contrast staat met de praktijk bij de wetgevende besluitvorming binnen de EU). Op papier zijn er wel enkele mogelijkheden inzake beleidsinput en participatie: de constitutionele *in foro interno, in foro externo* regel, het vetorecht binnen P11 en de aanwezigheid van een deelstaatvertegenwoordiger in door het rotatiesysteem. In de praktijk blijken ook deze mogelijkheden echter ofwel voornamelijk intra-Belgische kanalen (de regionale vertegenwoordigers moeten alle deelstaten tegelijk verdedigen), ofwel politiek onbruikbaar (het vetorecht). Daarenboven bleek dat de Belgische regio's niet echt bijster veel geïnteresseerd waren in de IGC-agenda. Enkel de Vlaamse Gemeenschap heeft herhaaldelijk haar interesse betoont, maar uiteindelijk heeft ook zij nauwelijks deelgenomen aan de brede institutionele discussie. Deze bleef de bijna exclusieve speeltuin van het federale niveau. Al de genoemde aspecten bevestigen zo de grote bruikbaarheid van de *state centric* benadering.

Maar dat is niet alles: er werden ook enkele *multi-level* aspecten gedetecteerd. Ten eerste hebben de Belgische deelstaten duidelijk gezocht naar andere kanalen dan de intra-Belgische coördinatie. Door middel van transnationale coalitievorming met

²⁷ Ook in Duitsland trachten de Länder hun impact op het ratificatieproces te verhogen. Een mooi voorbeeld is de rechtszaak die zij hebben aangespannen bij het Duitse Constitutionele Hof ten tijde van de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam.

regio's in andere lidstaten hebben ze getracht een bijkomend instrumentarium op te zetten dat het Belgische federale niveau zou kunnen omzeilen. Het gaat weliswaar om de eerste stappen in die richting en het wordt vooralsnog niet als een alternatief maar als een aanvulling beschouwd. Maar het wijst er wel op dat sommige regio's zelfs ten aanzien van IGC's een directe invloed wensen te ontwikkelen. Ten tweede werd ook de veranderende rol van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU als een opmerkelijke evolutie gekenmerkt. In tegenstelling tot het federale ministerie van buitenlandse zaken, dat door de deelstaten beschouwd wordt als een federale dienst, wordt de PV gepercipieerd als de vertegenwoordiging van de volledige Belgische federatie. Een puur *multi-level* perspectief zou uiteraard het opzetten van regionale PV's verwachten, maar toch kan dit gewijzigde karakter van de Belgische PV gezien worden als een minimale directe deelname van de deelstaten aan de Europese besprekingen. Een derde, en misschien wel belangrijkste gegeven is de mogelijkheid die deelstaten hebben om via de ratificatieprocedure IGC beslissingen alsnog tegen te houden. Het gaat hier weliswaar om een *post factum* instrument, maar het gebruik ervan kan niet verhinderd worden door het federale niveau. Op die manier is het wel een directe, staat-omzeilende strategie.

Kortom, de analyse van de Belgische casus bevestigt dat de IGC van 2000 nog steeds stevig in de handen was van de nationale / federale regeringen. Het *Liberal Intergovernmentalism* is daarom ook de meest aangewezen theoretische benadering. Vooral omdat het kan incorporeren dat de preferenties van de lidstaten intern een heel vormingsproces hebben ondergaan, is het *LIG* in staat om de meeste intrastatelijke coördinatiemechanismen te begrijpen. Tegelijk echter veronderstelt het *Liberal Intergovernmentalism* dat deelstaten *enkel* nationale kanalen kunnen hanteren om IGC's te beïnvloeden. De Belgische casus toont echter aan dat deze verregaande hypothese niet opgaat. Er is met andere woorden nood aan de incorporatie van tenminste enkele *MLG*-aspecten in IGC-analyses. Deze paper bevestigt daarom ook de veronderstelling van Marks en Hooghe dat 'while it is true that national governments have a formal monopoly in making treaties, it is not at all clear that treaty making, or the process of European integration in general, has strengthened national governments against parliaments, regional governments or public pressures (Hooghe & Marks, 2001: 7)'.

Het is uiteraard waar dat deze conclusies enkel gebaseerd zijn op Belgisch bewijsmateriaal. Het zou dan ook te ver gaan om te beweren dat alle lidstaten even sterk geconfronteerd worden met de regionale uitdaging inzake IGC-beïnvloeding. Tenslotte zijn de Belgische deelstaten ook de meest machtige binnen de Europese Unie. Aan de andere kant is het zo dat ook in andere lidstaten regionaliseringsprocessen op gang zijn gekomen. Het is dus niet helemaal uit de lucht gegrepen te stellen dat de EU aan de vooravond staat van een groeiende participatie van deelstaten en regio's aan IGC's. Of, zoals Falkner schrijft, 'since German Länder and Belgian regions increasingly try to influence EU treaty reform, [it] might develop into a 'four level' game (Falkner, 2001a)'. Naast lidstaten (1), worden EU

beleidsvorming én verdragwijzigingen vorm gegeven door supranationale Europese instituties (Christiansen, 2001), private Europese actoren (Falkner, 2001b) (2), regionale autoriteiten (3) en de bestaande Europese patronen en normen die lidstaten ervan weerhouden om van tabula rasa te vertrekken (4) (Falkner, 2001a). Bekeken vanuit deze bredere literatuur geeft deze paper een bijkomende argumentatie dat een puur intergouvernementele benadering van Europese politiek, inclusief IGC's, zwaar onder druk staat.

Bibliografie

- Beyers, J., Bursens, P. en Kerremans, B. (2001), 'Belgium, the Netherlands and Luxembourg: Diversity among the Benelux Countries', in Zeff, E., Pirro, E. (eds.), *The EU and the Member States: Co-operation, Co-ordination and Compromise* (59-88), Boulder: Lynne Rienner.
- Börzel, T. (1999), 'Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain', in *Journal of Common Market Studies*, 37, 4: 573-596.
- Bursens, P., Helsen, S. (2000), 'De Belgische integratieparadox: pro-Europese houding versus gebrekkige omzetting', in *Internationale Spectator*, 54, 10: 499-503.
- Bursens, P., Helsen, S. (2001), 'Implementatie van Europese wetgeving in nationale systemen. De Belgische casus bekeken door een Multilevel Governance bril', in *Res Publica*, 53, 1: 59-79.
- Christiansen, Th. (2001), 'The Role of Supranational Actors in EU Treaty Reform', in *European Journal of Public Policy*, ter perse.
- Fairbrass, J., Jordan, A. (2001), 'Protecting Biodiversity in the European Union: National Barriers and European Biodiversity', in *Journal of European Public Policy*, 8, 4: 499-518.
- Falkner, G. (2001a), 'EU Treaty Reform as a Three Level Process' in *European Journal of Public Policy*, ter perse.
- Falkner, G. (2001b), 'How Intergovernmental are Intergovernmental Conferences? An Example from the Maastricht Treaty Reform', in *European Journal of Public Policy*, ter perse.
- Greenwood, Justin (1997), *Representing Interests in the European Union* (London: Macmillan).
- Hix, Simon (1999) *The Political System of the European Union* (New York: St. Martin).
- Hoffmann, S. (1966), 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe', in *Daedalus*, 95: 862-915.
- Hoffmann, S. (1982), 'Reflections on the Nation-State in Western Europe Today', in *Journal of Common Market Studies*, 1: 21-37.
- Hooghe, L. (ed.), (1996), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford UP.
- Hooghe, L., Marks, G. (2001), *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Ingelaere, F. (1994), 'The New Legislation of the the International Relations of the Belgian Communities and Regions', in *Studia Diplomatica*, 47, 1: 25-50.
- Jachtenfuchs, M., Kohler-Koch, B. (1995), 'Regieren im Dynamischen mehrebenenensystem', in Markus Jachtenfuchs (ed.), *Europäische Integration* (15-40), Opladen: Breske und Budrich.
- Janssens, G. (2001), *In de Schaduw van Schuman*, Antwerpen: Lannoo.

- Kerremans, B. (1997), 'Bon Courage to the Third level? Multi-Level Governance and the Belgian Subnational Involvement in the Council and the IGC from a Comparative Perspective', Bern: ECPR Joint Sessions, 27 February - 4 March 1997.
- Kerremans, B. (2000), 'Determining a European Policy in a Multi-level Setting. the Case of Specialised Co-ordination in Belgium', in *Regional and Federal Studies*, 10, 1: 36-61.
- Marks, G. (1993), 'Structural Policy and Multilevel Governance in the EC' in Cafruny, A.M. & Rosenthal, G. (eds.) *The State of the European Community. The Maastricht Debates and Beyond* (391-410), Boulder: Lynne Rienner.
- Marks, G., Hooghe, L. & Blank, K. (1996), 'European Integration from the 1980's: State-Centric versus Multilevel Governance' in *Journal of Common Market Studies*, 34, 3: 341-378.
- Moravcsik, A. (1993), 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', in *Journal of Common Market Studies*, 31, 4: 473-524.
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.
- Risse-Kappen, Th. (1996), 'Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union', in *Journal of Common Market Studies*, 34, 1: pp. 53-80.
- Salomonson, T., Crieckemans, D. (2001), 'België, Vlaanderen en multilaterale fora. De samenwerking en het gegeneerde imago in de Wereldhandelsorganisatie en de Raad van Europa', in *Res Publica*, 53, 1: 147-169.
- Sandholtz, W., Stone Sweet, A. (1998), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford: Oxford University Press.