



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

## **Advies**

*van 7 oktober 2004*

**Over een meer actieve opstelling van Vlaanderen  
bij de voorbereiding en de uitvoering  
van het Europees milieubeleid**

D/2004/7080/A41

*Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding*

© 2004 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen  
Kliniekstraat 25, 4de verdieping  
B-1070 Brussel  
tel. 02-558 01 30  
fax 02-558 01 31  
e-mail: [info@minaraad.be](mailto:info@minaraad.be)  
internet: [www.minaraad.be](http://www.minaraad.be)

# Inhoudstafel

## Krachtlijnen 5

### I. Inleiding 7

### II. Leeswijzer 9

### III. De beleidsvoorbereiding 11

- 3.1. De rol van de administratie 11
- 3.2. De rol van de politieke overheid 15
- 3.3. De rol van de maatschappelijke actoren 16
- 3.4. De rol van adviesraden 17

### IV. De politieke besluitvorming 19

- 4.1. De rol van de administratie 19
- 4.2. De rol van de uitvoerende macht 22
- 4.3. De rol van de wetgevende macht 23
- 4.4. De rol van de maatschappelijke actoren 24
- 4.5. De rol van adviesraden 25

### V. De omzetting in Vlaamse wetgeving 27

- 5.1. De rol van de administratie 27
- 5.2. De rol van de politieke overheid 30
- 5.3. De rol van de wetgevende macht 31
- 5.4. De rol van de maatschappelijke actoren 33
- 5.5. De rol van adviesraden 33

<b>VI. Beleidscorrectie</b>	35
6.1. De rol van de administratie	35
6.2. De rol van de politieke overheid	36
6.3. De rol van de maatschappelijke actoren	36
6.4. De rol van de rechterlijke macht	37
<b>VII. De verdere technische uitvoering</b>	38
7.1. De rol van de administratie	38
7.2. De rol van de politieke overheid	39

## Krachtlijnen

Het milieubeleid wordt steeds meer aangestuurd door het Europese beleidsniveau. Naar schatting 70 tot 80% van nationaal (en regionaal) beleid en wetgeving inzake milieu is gebaseerd op Europese richtlijnen of verordeningen. Dit groeiend belang van het Europese milieubeleid volgt logischerwijze uit het grensoverschrijdend karakter van veel milieuproblemen en is noodzakelijk met het oog op het realiseren van een zogenaamd gelijk speelveld voor economische activiteiten in de Europese eenheidsmarkt. Daarom hecht de MiNa-Raad bijzonder veel belang aan een meer proactieve houding van Vlaanderen t.a.v. het Europees milieubeleid.

Om een bijdrage te leveren aan het streven naar meer gestroomlijnde beleidsprocessen zowel t.a.v. de voorbereiding als de uitvoering van Europese regelgeving, formuleert de MiNa-Raad in dit advies een reeks aanbevelingen. Deze zijn erop gericht om de Vlaamse impact op en de Vlaamse opvolging van het Europees beleid te versterken. De aanbevelingen worden opgehangen aan de basisstappen van de Europese beleidscyclus met name de beleidsvoorbereiding, de (politieke) besluitvorming, de omzetting naar gewestelijk beleid, de beleidsuitvoering en de eventuele beleidscorrectie.

Wat betreft de beleidsvoorbereiding is de boodschap vooral om in een vroege fase meer in de Europese dossiers te investeren. Mogelijkheden daarvoor zijn o.m. Vlaamse ambtenaren sneller in Europese beleidsprocessen betrekken (als expert, piloot of gedetacheerde); deze ambtenaren op hoofdlijnen al een politiek mandaat meegeven; ook vanuit het Vlaams Parlement een vroege inbreng vragen (bv. via resoluties over prioritaire dossiers) en een gecoördineerde databank ontwikkelen om alle betrokkenen optimaal te informeren.

Op het vlak van de politieke besluitvorming moet er meer samenhang komen tussen het woordvoerderschap op de Europese milieuraden en op de voorbereidende werkgroepen daarvan. Verder is er nood aan een volwaardig nationaal coördinatiesysteem, o.m. voor

het vastleggen van standpunten inzake Europees beleid. Het Vlaams Parlement zou op belangrijke beslissingsmomenten facultatieve adviezen moeten geven en daartoe debat met inbreng van maatschappelijke actoren en adviesraden organiseren.

Inzake de omzetting naar gewestelijk beleid moet het nationaal coördinatiesysteem bewaken dat er geen zogenaamd 'deficit' ontstaat doordat richtlijnen te laat of niet correct worden omgezet. Voor een gestroomlijnde coördinatie in dit kader is een ondersteunende cel nodig die nationaal is samengesteld. Ook hier kan tijdig parlementair debat over de opties voor omzetting – met inbreng van actoren en adviesraden – extra kwaliteit opleveren. Een transparant en publiek toegankelijk scorebord is daarbij een hulpmiddel.

Wat betreft de uitvoering en eventuele correctie van het beleid zijn vooral afspraken nodig over de afvaardiging en de werking van experts in allerlei comités van de Europese Commissie die richtlijnen op technisch vlak verder moeten invullen. Daarnaast moet de Vlaamse overheid eventuele inbreukprocedures ernstiger nemen en ze op een meer doorzichtige en proactieve manier aanwenden.

Het geheel van deze aanbevelingen is een ideaalbeeld van de driehoeksverhouding tussen Europese, federale en Vlaamse beleidsprocessen. Uiteraard is niet elke van deze aanbevelingen op korte termijn haalbaar. De Raad hoopt echter dat de Vlaamse regering deze aanbevelingen ter harte neemt en stapsgewijs verder werkt maakt van een proactieve houding t.a.v. het Europees milieubeleid.

## I. Inleiding

Wie het milieubeleid volgt, weet dat dit steeds meer wordt aangestuurd door het Europese beleidsniveau. Volgens schattingen zou 70 tot 80% van nationaal (en regionaal) beleid en wetgeving inzake milieu gebaseerd zijn op Europese richtlijnen of verordeningen. Dit groeiend belang van het Europese milieubeleid volgt logischerwijze uit het grensoverschrijdend karakter van veel milieuproblemen en is noodzakelijk met het oog op het realiseren van een zogenaamd gelijk speelveld voor economische activiteiten in de Europese eenheidsmarkt.

De Raad hecht dan ook bijzonder veel belang aan een meer proactieve houding van Vlaanderen in het kader van het Europees milieubeleid. Daarvoor is zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering een gestroomlijnde organisatie nodig. De bestaande institutionele Belgische context maakte deze opdracht echter extra complex. Het mag dan ook geen verbazing wekken dat in de voeding van het Europees beleid vanuit Vlaanderen en daarna bij de vertaling ervan naar het Vlaamse beleid momenteel heel wat knelpunten worden vastgesteld.

In dit unaniem goedgekeurde advies formuleert de MiNa-Raad een reeks aanbevelingen die mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van deze knelpunten en aan een meer effectieve Vlaamse inbreng in het Europees milieudebat. Dit kan op zijn beurt helpen om in het Vlaamse milieubeleid sneller op nieuwe, Europees aangestuurde beleidsontwikkelingen te kunnen anticiperen. Volgens de MiNa-Raad is het intensiveren, democratiseren en beter structureren van de Europese werking van het Vlaams milieubeleid één van de belangrijkste strategische uitdagingen waar het Vlaams milieubeleid de volgende jaren voor staat.

Het geheel van de aanbevelingen in dit advies kan worden gezien als een optimale stroomlijning van de driehoeksverhouding tussen Europese, federale en Vlaamse beleids-

processen. Uiteraard is niet elke aanbeveling op korte termijn haalbaar en is de evolutie naar een ideale situatie slechts stap voor stap mogelijk. De Raad hoopt echter dat de Vlaamse regering deze aanbevelingen ter harte neemt en stapsgewijs verder werk maakt van een proactieve houding t.a.v. het Europees milieubeleid.

Prof. em. dr. R. F. Verheyen,  
voorzitter MiNa-Raad

## II. Leeswijzer

Dit advies brengt op systematische manier de besluitvormingsprocessen m.b.t. Europees milieubeleid in beeld. Het gaat daarbij zowel om de voorbereiding van Europees beleid (het traject stroomopwaarts) als om de omzetting en uitvoering daarvan (het traject stroomafwaarts). Het advies formuleert bij de beschrijving van deze beleidstrajecten een reeks aanbevelingen die deze processen volgens de MiNa-Raad mogelijk beter kunnen stroomlijnen.

Het advies splitst de beschrijving van de processen en de daaraan gekoppelde aanbevelingen op volgens twee grote assen. De eerste as schetst de belangrijkste fasen van de Europese beleidscyclus, met name de (administratieve) beleidsvoorbereiding, de (politieke) besluitvorming, de omzetting naar nationaal en/of gewestelijk beleid, de uitvoering en de eventuele beleidscorrectie. De tweede as brengt telkens de belangrijkste actoren in beeld die in deze beleidscyclus een rol te vervullen hebben. Het gaat dan om de administratieve overheid, de politieke overheid (de regeringen op uitvoerende macht), de parlementen (wetgevende macht), de rechterlijke macht, de maatschappelijke actoren en de adviesraden.

De hoofdstukken in het advies beschrijven de hierboven geschetste stappen in de cyclus. In elk hoofdstuk beschrijft de Raad de rol van de meest relevante actoren in de betreffende stap en formuleert hij een aantal aanbevelingen. Achteraan het advies brengt een matrix-tabel (bijlage 1) de aanbevelingen op een overzichtelijke manier in beeld. De hoofdstappen in de Europese beleidscyclus vormen de horizontale as in deze tabel; de betrokken actoren staan in de verticale as uitgezet.

Ten slotte geeft bijlage II een beknopt overzicht van de specifieke afkortingen die dit advies hanteert.



## III. De beleidsvoorbereiding

### 3.1. De rol van de administratie

[1] **Beschrijving.** De beleidsvoorbereiding van Europees (milieu)beleid start met een initiatief van de Europese Commissie. In een eerste, prelegislatieve fase toetst de Commissie haar ideeën en voorstellen via zogenaamde expertcomités, bestaande uit ambtenaren uit de lidstaten met een relevante expertise. Voor de samenwerking tussen federale overheid en gewesten en de vertegenwoordiging van België in de EU zijn samenwerkingsakkoorden afgesloten maar in tegenstelling tot de Belgische standpuntbepaling in de besluitvormingsfase (zie § [9] en [11]) zeggen deze samenwerkingsakkoorden inzake Europese vertegenwoordiging<sup>1</sup> niets over de afvaardiging van ambtenaren naar dergelijke expertcomités. In principe contacteert de Commissie ambtenaren rechtstreeks, ofwel stelt ze de vraag aan de PV (Permanente Vertegenwoordiging) die dan kandidaten zoekt binnen de bevoegde departementen, eventueel via de corresponderende kabinetten.

De afvaardiging van experts op milieuvlak gebeurt doorgaans ad hoc en komt niet aan bod binnen het federale Coördinatiecomité voor Internationaal Milieubeleid (CCIM). De laatste jaren zijn binnen het milieubeleid op Vlaams niveau echter enkele structuren gecreëerd die de Vlaamse inbreng in deze fase moeten versterken. Het gaat daarbij vooral om de Vlaamse milieattaché (een ambtenaar van de Afdeling Europa en Milieu die bij de PV gedetacheerd wordt) en het VOIM of Vlaams Overleg Internationaal Milieubeleid. In

1) Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het

Koninkrijk België in de Minister-raad van de Europese Unie; Samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 tussen de federale staat, het Vlaamse Gewest, het

Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het internationaal milieubeleid; gewijzigd op 13 februari 2003.

dit VOIM gebeurt de coördinatie tussen de Vlaamse experts en coördinatoren binnen het beleidsdomein Milieu en het kabinet van de Vlaamse milieuminister. Daarbij zijn voorlopig geen andere beleidsdomeinen betrokken. Het is de bedoeling dat dit VOIM o.m. de aanduiding van Vlaamse experts voor de expertgroepen van de Europese Commissie voor zijn rekening neemt. Op Vlaams niveau is de algemene coördinatie van de Vlaamse standpunten in het kader van de Europese beleidsvoorbereiding een opdracht voor de Afdeling Buitenlands Beleid binnen Europa van het Departement Coördinatie. In die zin zal deze afdeling de coördinatie van standpunten inzake milieubeleid door hoger genoemde structuren superviseren. In de praktijk is deze rol echter zeer beperkt en heeft het beleidsdomein milieu en natuur een grote autonomie. De Administratie Buitenlands Beleid is wel actiever bij de algemene Vlaamse coördinatie van algemene horizontale dossiers zoals de bv. de Richtlijn inzake de liberalisering van de diensten (de zogenaamde Bolkensteinrichtlijn).

## [2] Beoordeling en aanbevelingen.

- a. **Expertcomités.** De expertcomités zijn hoe dan ook belangrijke fora voor informele contacten tussen nationale ambtenaren en de Europese Commissie. Via dit instrument kunnen lidstaten proberen de toekomstige Europese wetgeving zo goed mogelijk af te stemmen op de eigen situatie in de lidstaat. In een latere fase vermindert dit de kans op inbreukprocedures en boetes als gevolg van laattijdige of incorrecte omzetting van richtlijnen. Tot nu blijkt in België dat de verschillende departementen relatief weinig gebruik maken van de mogelijkheid om in deze expertcomités te participeren<sup>2</sup>. Dit is een gemiste kans om reeds in een vroege fase de Europese wetgeving te beïnvloeden. Ook in het beleidsdomein Leefmilieu is er wellicht nog te weinig aandacht voor een systematische en proactieve opvolging van de expertcomités. Toch is de situatie binnen het milieubeleid op dit ogenblik wellicht beter dan het gemiddelde beleidsdomein. Dit betekent dat het milieubeleid wat betreft de actieve inbreng in de Europese besluitvorming voor een stuk een voortrekkersrol kan spelen en dat aanbevelingen uit dit advies zeker ook op andere beleidsdomeinen van toepassing kan zijn. De verwachting is bovendien dat de inbreng vanuit het beleidsdomein milieu in de nabije toekomst dankzij het VOIM op een nog intensievere en meer gecoördineerde manier zal gebeuren. Een vroegere agendering en aanduiding van piloten<sup>3</sup> binnen de CCIM kan daartoe bijdragen.
- b. **Afstemming tussen beleidsdomeinen.** In deze voorbereidende fase van het Europees milieubeleid blijft de beleidsdomein overschrijdende afstemming en coördinatie die op milieuvlak noodzakelijk is nog grotendeels achterwege. Deze externe integratie is noodzakelijk, in de eerste plaats omdat er vaak geen één-op-één-relatie bestaat tussen milieurelevante Europese richtlijnen en de specifieke bevoegdheden van het Vlaamse beleidsdomein milieu en natuur. Een uitbreiding van het VOIM lijkt daarvoor minder

2) Van Reybrouck & Bursens, Europeanisering van Vlaanderen:

een doorlichting van de bestuurlijke structuren, 2003, p. 12.

3) Dit zijn de 'trekkers' van een beleidsvoorbereidend dossier, zie § [9].

geschikt. Wel zinvol is een wederkerige betrokkenheid van experts uit andere beleidsdomeinen bij netwerken van piloten en experts die door het beleidsdomein gecoördineerd worden en een systematische afstemming tussen de departementale eurocoördinatoren.

- c. **Detachering.** Een andere mogelijkheid om de inbreng van de Vlaamse administratie in een vroege fase van de Europese besluitvorming te versterken is te streven naar een meer frequente detachering van Vlaamse ambtenaren als nationale experts naar de Europese Commissie<sup>4</sup>. Op deze manier kunnen Vlaamse bezorgdheden en expertise reeds in de allervroegste fase van de beleidsvoorbereiding worden ingebracht. Formeel in die dossiers waar de gedetacheerde ambtenaren aan meewerken; informeel via interne discussies en contacten met opdrachthouders van andere dossiers binnen de Europese Commissie.
- d. **Terugkoppeling naar politieke overheid.** Belangrijk is dat zowel de gedetacheerde ambtenaren als de ambtenaren actief in expertcomités van de Commissie in voldoende mate en tijdig terugkoppelen naar de Vlaamse leidende ambtenaren en via die weg naar de bevoegde minister. Een goede rapportering en feedback van de betrokken ambtenaren is in elk geval cruciaal. Op die manier kan reeds in dit vroege stadium inzicht ontstaan in de dossiers die worden ontwikkeld en kan op basis daarvan een eerste oordeel worden gevormd van de toekomstige politieke prioriteit van deze dossiers. Zo moet sneller duidelijker worden op welke dossiers – die potentieel een sterke impact op Vlaanderen kunnen hebben – de Vlaamse overheid zich moet concentreren. In dat geval moet extra geïnvesteerd worden in dossier- en actoranalyse en is het aangewezen bondgenoten te zoeken om in een latere fase succesvol te kunnen onderhandelen. De keerzijde van de medaille is dat het nauwgezet opvolgen van Europese ontwikkelingen in een vroege fase zeer arbeidsintensief is. Volgens de Raad is het echter aangewezen voldoende personeel voor deze opdrachten in te zetten. Het gaat immers vaak om een investering die in de latere fases van de beleidscyclus rendeert.

4) Dit is in de praktijk niet evident. Het is zo dat de Commissie heel regelmatig lijsten bekend maakt van functies waarvoor men op zoek is naar expertise binnen de lidstaten. Dit gebeurt via de pv's. Het valt op dat sommige landen daar heel regelmatig op inspelen. Zo werken er heel wat Nederlandse ambtenaren binnen DG Milieu. Vlaanderen heeft jarenlang geen enkele keer gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. De laatste jaren speelt de Vlaamse administratie

(wat aarzelend) in sommige gebieden (waaronder leefmilieu) af en toe in op deze Commissievragen, maar het is nog erg ad hoc. Het kan nochtans voor alle partijen verrijkend zijn om er actiever gebruik van te maken. Bovendien kan men op die manier binnen de Europese Commissie vernieuwende beleidsconcepten lanceren die zo binnen de hele EU kunnen verspreid worden. Voor Vlaanderen zou dat bv. het geval kunnen zijn voor de bodemsanering of de samen-

werking met lokale besturen. Daar staat tegenover dat het niet van zelf sprekend is om goede mensen voor een aantal maanden of een jaar naar de Commissie te sturen. In veel domeinen heeft dit immers voor gevolg dat als de belangrijkste Vlaamse expert naar de Europese Commissie gaat, de expertise in Vlaanderen grotendeels wegvalt en een aantal dossiers maanden blijven liggen.

- e. **Informatievoorziening.** Een vaak terugkomend euvel en zeker relevant in deze fase is de vaststelling dat informatie maar gebrekkig beschikbaar is. Meestal beschikt de administratie wel over een ambtenaar die een dossier goed beheerst en zicht heeft op toekomstige ontwikkelingen, maar het totale plaatje ontbreekt. Een parlementslid of geïnteresseerde actor dat zich wil informeren over welke Europese regelgeving er staat aan te komen, weet vaak niet goed waar deze informatie te vinden. Een centraal punt waarop alle relevante informatie over hangende en komende dossiers wordt verzameld, bestaat immers niet. Het lijkt daarom nuttig om een administratieve cel expliciete opdracht te geven om systematisch alle informatie in te zamelen over dossiers en deze op een toegankelijke manier beschikbaar te maken voor alle potentieel geïnteresseerden (regering, kabinetten, parlementen, adviesraden, maatschappelijke actoren). Deze cel zou een soort ‘dispatching’ centrum moeten worden; een ‘interface’ tussen de echte experts die hun dossiers volgen en de bredere administratieve en politieke omgeving. Idealiter moet zo’n centraal informatiesysteem op nationaal niveau en voor alle beleidsdomeinen van toepassing zijn. Bij gebrek aan initiatief op dat vlak kan zeker de Vlaamse milieuoverheid een stap in deze richting zetten. De milieuadministratie (afdeling Europa en Milieu) overweegt om iets dergelijks uit te bouwen, wat de MiNa-Raad ten volle ondersteunt. Op basis daarvan kunnen ook geïnteresseerde actoren op een meer actieve wijze geïnformeerd worden (bv. via een elektronische nieuwsbrief). In een latere fase kan deze milieudatabank in een meer geïntegreerd maar modulair systeem worden opgenomen.
- f. **Vorming en kennisversterking.** Ten slotte is ook een algemene administratieve kennisversterking een noodzakelijke voorwaarde voor een meer proactieve houding van ambtenaren in de vroegste fases van de Europese besluitvorming. Het belang van deze zachte, informele en onrechtstreeks werkende voorwaarde voor een grotere Vlaamse impact op Europese besluitvorming mag niet worden onderschat. De ‘europeanisering’ van de administratie – kennis, reflex, mentaliteit en Europees bewustzijn – is een noodzakelijke aanvulling van meer harde hervorming op structureel en institutioneel vlak. Hetzelfde geldt overigens ook voor andere betrokken actoren (politici, parlementsliden, maatschappelijke belangengroepen) die verder in dit advies en in latere fasen van de besluitvorming aan bod komen. De sinds 2004 door ABB (met actieve medewerking van AMINAL) georganiseerde interne vormingscursussen – waarvoor veel interesse blijkt te bestaan<sup>5</sup> – zijn een belangrijke stap in de richting van een algemene vorming en kennisversterking van ambtenaren. Daarnaast ontbreekt het ambtenaren soms ook aan specifieke kennis die noodzakelijk is om in de voorbereiding van concrete dossiers een rol van betekenis in te kunnen spelen. Dit kan worden opgevangen door zo vroeg mogelijk kennishiaten t.a.v. het thema in kwestie te detecteren en meer gerichte vorming te organiseren. Eventueel kan dit gecombineerd worden met het uitbesteden van studieopdrachten (bv. aan één van de universitaire steunpunten voor beleidsgericht onderzoek) die een bijdrage kunnen leveren aan het wegwerken van deze kennishiaten.

5) Dit bleek uit de toelichting van Vlaams milieuattaché Lore Van

Eylen tijdens een interne hoorzitting van de MiNa-Raad over de

besluitvorming van het Europees milieubeleid (5 mei 2004).

### 3.2. De rol van de politieke overheid

- [3] **Beschrijving.** In de vroege voorbereidende fase van de Europese besluitvorming is de rol van de politieke overheid relatief beperkt. In essentie zal deze er enkel in bestaan om op vraag van de PV ambtenaren van de eigen departementen te mandateren om in één of ander expertcomité te zetelen. Het is echter onduidelijk in welke mate de ambtenaren in deze expertcomités ook effectief richtlijnen van hun politiek bevoegde overheid meekrijgen. In elk geval baseren deze hun optreden op de eigen expertise en rekening houdend met de in Vlaanderen vastgestelde beleidslijnen en prioriteiten, voor zover dat gebeurd is. Waar dat niet het geval is, zullen ze wellicht vaak terugvallen op een soort *best professional judgement*. In de meeste gevallen spreken de expert ambtenaren in deze comités zonder een politieke – laat staan gecoördineerde – rugdekking.
- [4] **Beoordeling en aanbevelingen.** Algemeen gesteld is de nog vaak onvoldoende Europese reflex van regeringen wellicht een belangrijke oorzaak voor het gebrek aan politiek engagement in deze fase. Theoretisch zou de politieke overheid – op basis van de feedback van betrokken ambtenaren – in deze fase wel reeds een eerste inschatting moeten maken van het belang en het toekomstig politieke gewicht voor Vlaanderen van de initiatieven van de Europese Commissie, inclusief een eerste afstemming van de federale versus gewestelijke belangen die in het geding kunnen zijn<sup>6</sup>. Naarmate dossiers zich verder ontwikkelen zou het de rol van de politieke overheid moeten zijn om reeds in deze fase een selectie te maken van prioritair verder op te volgen dossiers. Uiteraard moet deze selectie regelmatig worden geëvalueerd en bijgestuurd. In elk geval is ook in deze fase al een politieke sturing op hoofdlijnen aangewezen. Op korte termijn is de meest praktische stap in die richting een gerichte aanvulling van de fiches die de piloten of ‘dossiertrekkers’ in een aanvangfase moeten opmaken. Deze omvatten nu de feitelijke gegevens en een eerste inschatting van de impact van het dossier. De Vlaamse regering zou deze fiches kunnen uitbreiden door de piloten telkens te vragen ook reeds een voorstel voor een mandaat op hoofdlijnen te formuleren. De bevoegde minister kan erop toezien dat aangeduide piloten de fiches effectief opmaken en voorleggen en het voorgestelde mandaat na politieke toetsing bekrachtigen. Dit zou al van in een vroege fase meer sturing mogelijk maken.

Idealiter moet de politieke overheid voor een eerste inschatting van belangen en effecten en – daar bij aansluitend – voor de definitie van een onderhandelingsmandaat op hoofdlijnen kunnen beschikken over impactanalyses die aankomende Commissievoorstellen beoordelen op hun milieukundige, sociale, economische, juridische en budgettaire gevolgen. Een geoptimaliseerde versie van het Europese systeem van *impact assessments* (zie

6) Hoewel dit laatste erg moeilijk is aangezien de huidige structuren daar niet op voorzien zijn. Dit zou een opdracht kunnen zijn voor de ICL (Interministeriële Conferentie Leefmilieu), voorbereid door de CCIIM, maar in deze fase worden beleidsdossiers doorgaans onvoldoende belangrijk geacht om daar te agenderen. In acute gevallen is het wel de gewoonte dat de PV een interkabinettenvergadering samenroept om belangenconflicten uit te praten. Naar verluidt is dit een vrij effectieve aanpak.

§ [8]) kan daarvoor een basis zijn maar moet aangevuld worden met een analyse van te verwachten effecten op Vlaanderen<sup>7</sup>. Als blijkt dat deze impact groot is, kan een specifiek opvolgingsteam worden samengesteld en kan Vlaanderen in nationale context trachten het ‘pilootschap’ voor het dossier in kwestie binnen te halen. Daarnaast en meer algemeen is ook hier voor een stuk een wijziging van de politieke cultuur nodig. Dit houdt in dat beleidsverantwoordelijken meer belang gaan hechten aan de Europese beleidsbepaling en bereid zijn om er reeds in een vroege fase in te investeren (zie ook § [2]). Het ontwikkelen van een zekere morele druk vanuit de administratie enerzijds en van maatschappelijke actoren, adviesraden en parlementen anderzijds is daarbij ongetwijfeld een belangrijke factor.

De inbreng van het parlement in deze fase is momenteel vrijwel onbestaande. Een actieve inbreng zou nochtans wel zinvol kunnen zijn (zie § [14]). Zo zou het aangewezen zijn dat het parlement reeds in een vroege fase een selectie maakt van strategisch belangrijke wit- of groenboeken of andere mededelingen van de Europese Commissie waarover ze een resolutie wil uitbrengen. Deze resolutie kunnen belangrijke indicaties inhouden voor de verdere politieke besluitvorming. Voor de screening en selectie van prioritaire dossiers zou het in § 2 vermelde centrale informatiesysteem erg nuttig kunnen zijn. Hetzelfde geldt bij uitbreiding voor adviesraden en maatschappelijke actoren. Met het oog daarop zou dit systeem informatielagen met verschillende toegangsrechten moeten omvatten: een publieke ingang toegankelijk voor de *stakeholders* en een interne ingang die beperkt is tot de direct betrokken ambtenaren en kabinetten en parlementairen.

### 3.3. De rol van de maatschappelijke actoren

- [5] **Beschrijving.** Zeker de laatste jaren heeft de Europese Commissie een cultuur ontwikkeld die ook in de voorbereidende fase redelijk transparant is. Beleidsinitiatieven worden in veel gevallen formeel ingeleid door een document van de Commissie (in de vorm van een groen- of witboek of een mededeling ter voorbereiding van een thematische strategie) waarrond een publiek debat georganiseerd wordt. Dat kan de vorm krijgen van zogenaamde *stakeholder*-conferenties of de laatste tijd doorgaans ook van internetconsultaties. Europees georganiseerde maatschappelijke groepen (milieubeweging, vakbonden, bedrijfsfederaties, consumentenverenigingen, landbouworganisaties) volgen deze voor-

7) Hierbij moet worden opgemerkt dat een eerste beoordeling van deze assessments – die belangrijke beleidsvoorstellen op hun economische, sociale en milieukundige effecten moet inschatten – aan geeft dat de kwaliteit ervan tegenvalt. De assessments blijken vooral

onevenwichtig te zijn doordat ze vooral ingaan op aspecten van competitiviteit en veel minder op sociale en milieukundige – zeker niet de internationale – aspecten (Institute for European Environmental Policy, SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE EURO-

PEAN COMMISSION'S INTEGRATED IMPACT ASSESSMENTS FOR 2003; mei 2004). Het is duidelijk dat onevenwichtige assessments hun doel van beter afgewogen besluitvorming voorbijschieten en vanuit milieuoogpunt zelfs contra-productief kunnen zijn.

bereidingsprocessen op de voet en geven er regelmatig commentaar op. De Europese Commissie stelt in een aantal gevallen ook raadgevende comités samen waarin deskundigen van maatschappelijke belangengroepen zetelen om op een meer actieve manier de inbreng vanuit de *stakeholders* in specifieke dossiers te mobiliseren. Dat gebeurt in de praktijk doorgaans ook bij de uitwerking van concrete wetgeving die volgt op de discussie over voorstellen van de Europese Commissie in groen- of witboeken en andere mededelingen.

- [6] **Beoordeling en aanbevelingen.** De mogelijkheden om vanuit maatschappelijke groepen en zelfs als individu inbreng te leveren in het Europese prelegislatieve proces zijn de laatste jaren sterk toegenomen. Het is echter niet echt duidelijk hoe effectief deze inbreng is bij de omzetting van mededelingen van de Europese Commissie naar definitieve voorstellen voor beleidsdocumenten zoals actieplannen, thematische strategieën of wet- en regelgeving. Daarnaast maakt de totale omvang van beleidsvoorbereidende processen en de focus van de meeste medewerkers van maatschappelijke groepen op nationaal beleid het niet eenvoudig om op een breed gedragen manier onderbouwde standpunten te definiëren. In veel gevallen zijn het dan ook de op Europees beleid gerichte professionele krachten van Europese middenveldkoepels die de inbreng vanuit de maatschappelijke actoren bepalen. Voor zover de maatschappelijke groepen de kans krijgen om te participeren in raadgevende comités zullen het vaak ook deze professionals zijn die expertise inbrengen. Vanuit democratisch oogpunt is dit geen optimale situatie. Mogelijk kan dit voor een deel worden verholpen door ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties actief te betrekken bij de initiatieven inzake administratieve vorming en kennisversterking. Het openstellen van deze vorming voor het middenveld kan op termijn een meerwaarde opleveren. Dit kan immers leiden tot een sterkere input vanuit het middenveld wat de administratieve overheid kan helpen om in de Europese besluitvorming een onderbouwde, kwaliteitsvolle en meer gedragen inbreng te leveren.

### 3.4. De rol van adviesraden

- [7] **Beschrijving.** De officiële Europese adviesorganen, het economisch en sociaal comité (EESC) en het comité van de regio's (COR) treden formeel pas op in de fase van de besluitvorming. Dit neemt niet weg dat ze stilaan ook meer en meer reeds in de prelegislatieve fase actief worden. Zo bracht het EESC recent een opinie uit over de herziening van de Europese duurzaamheidsstrategie, nog voor de Europese Commissie zijn consultatienota terzake had uitgebracht<sup>8</sup>. In de context van dit advies is echter vooral de rol nationale en (in het geval van Vlaanderen) gewestelijke adviesraden relevant. Gewestelijke adviesraden kunnen slechts indirect in de prelegislatieve fase inbreng hebben, met name in het kader van publieke consultaties die de Europese Commissie organiseert n.a.v. één of andere

8) European Economic and Social Committee, *Opinion on assessing the EU sustainable development strategy – exploratory opinion*; Brussels, 28 April 2004.

mededeling. Zo heeft de MiNa-Raad recent een **oriëntatienota** uitgebracht m.b.t. de mededeling over een thematische strategie voor het stadsmilieu<sup>9</sup>.

- [8] **Beoordeling en aanbevelingen.** Een officiële Europese adviesraad inzake milieu of duurzame ontwikkeling is momenteel niet beschikbaar wat vanuit milieuoogpunt wellicht een hiaat is. Wel is in het ESC ook een groep ‘andere belangen’ opgenomen waar milieuorganisaties zich kunnen laten vertegenwoordigen. Verder pleiten de Europese adviesraden inzake milieu en duurzame ontwikkeling al enige tijd voor de oprichting van een volwaardig Europees adviesorgaan inzake duurzame ontwikkeling, hoewel de effectiviteit daarvan sterk afhankelijk is van mandaat en samenstelling. Intussen tracht het EEAC<sup>10</sup> als netwerk van Europese raden inzake milieu of duurzame ontwikkeling rond een aantal Europese beleidslijnen gemeenschappelijke standpunten te ontwikkelen en deze bij de Europese Commissie te promoten. Dit is relevant voor nationale en gewestelijke adviesraden inzake milieu en duurzame ontwikkeling omdat ze op die manier een meer directe ingang hebben om invloed uit te oefenen op Europese beleidsontwikkelingen. Recente voorbeelden zijn er op het vlak van het landbouwbeleid, het mariene milieu, *governance* en duurzame ontwikkeling. Ook rond energie en biodiversiteit ontwikkelt de EEAC initiatieven. Los van dit Europese samenwerkingsverband is het wellicht aangewezen dat nationale adviesraden ook meer en meer gebruik maken van de mogelijkheid om in te spelen op consultatieprocedures. Ook de MiNa-Raad heeft zich in het kader van zijn jaarprogramma 2004 voorgenomen om daar actiever in op treden. Een prioriteit voor de MiNa-Raad zijn de zeven thematische strategieën in het kader van (in het kader van het 6e milieuoactieprogramma, waaronder de hoger vermelde strategie inzake het stadsmilieu). Een mogelijk aangrijpingspunt voor adviesraden in de beleidsvoorbereidende fase waarbij dossiers toch al voldoende zijn uitgewerkt, is als de Europese Commissie een impactanalyse<sup>11</sup> bekend maakt. Op dat ogenblik is een onderbouwde beoordeling mogelijk. Voortbouwend op § [4] moeten ook adviesraden beroep kunnen doen op de interne informatielaag van een toekomstig centraal informatiesysteem om prioriteiten t.a.v. hun Europese werking te kunnen vaststellen.

9) MiNa-Raad, Oriëntatienota van 1 april 2004 over de mededeling van de Europese Commissie inzake een thematische strategie voor het stadsmilieu (COM(2004)60).

10) European environment and

sustainable development advisory councils; zie daarvoor

<http://www.eeac-network.org>

11) De Europese Commissie moet belangrijke beleidsvoorstellen in

principe toetsen via de zoge-

naamde impact assessment waarbij zowel economische, sociale en milieukundige effecten van het voorstel worden onderzocht.

## IV. De politieke besluitvorming

### 4.1. De rol van de administratie

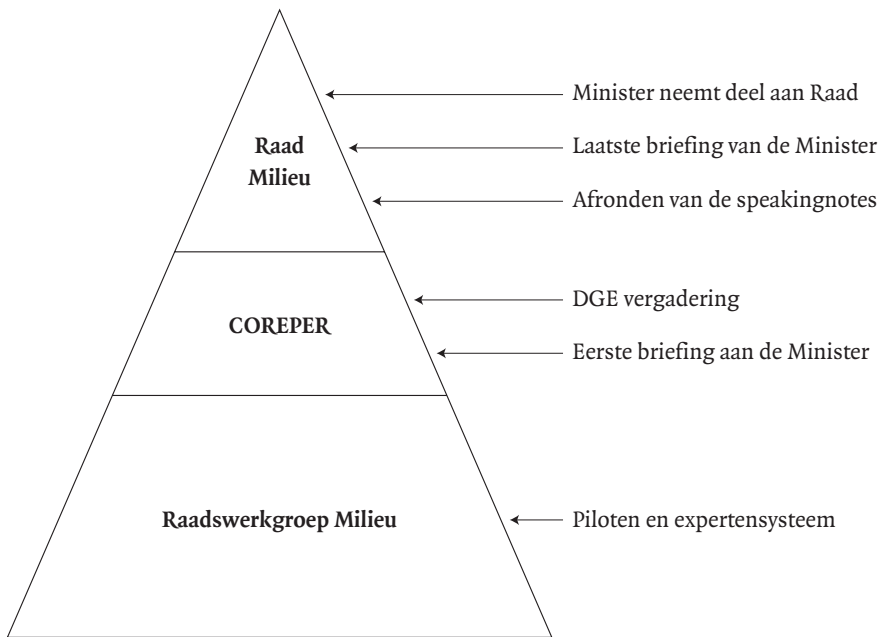
[9] **Beschrijving.** De inbreng van de administratie in de politieke besluitvorming valt uiteen in twee grote luiken, met name de technische vakinbreng (op het niveau van de raads-werkgroepen) en de meer diplomatieke inbreng in het comité van Permanente vertegenwoordigers (de zogenaamde COREPER). Eens de Europese Commissie een voorstel definitief heeft afgewerkt, wordt het overgemaakt aan de betreffende Raad van ministers en aan het Europees Parlement. Ook voor de afvaardiging van ambtenaren naar de werkgroepen van de Europese ministerraden voorziet het samenwerkingsakkoord geen formeel mechanisme. De aanduiding van een Belgische delegatie gebeurt pragmatisch. In tegenstelling tot de regel in de Raad van milieuministers (zie § [11]) is het steeds een lid van de PV die het woord voert. Het samenwerkingsakkoord voorziet wel dat de standpuntbepaling in deze fase gebeurt binnen het Directoraat-Generaal Europese zaken (DGE, voorheen P11), gecoördineerd door de FOD Buitenlandse zaken. De rol van deze directie is momenteel echter beperkt tot een vergadering net voor de Europese ministerraden waar het politiek standpunt voor deze raadszittingen wordt vastgesteld.

Voor de sector Leefmilieu is met de CCIM een sectoraal afstemmingsforum gecreëerd dat de Belgische standpunten inzake milieu onderhandelt en zo de DGE-afstemming voorbereidt. In het kader van de CCIM-werking worden ook ‘piloten’ aangeduid. Dit zijn federale of gewestelijke ambtenaren of entiteiten die bij specifieke dossiers als trekkers fungeren en het dossier in principe over de hele besluitvormingsprocedure volgen. Bij de verdeling van de ‘piloottschappen’ is het leidend principe logischerwijze dat in eerste instantie wordt gekeken naar het zwaartepunt van de bevoegdheid. De praktische afspraken m.b.t. de werking van deze piloten zijn geregeld en geformaliseerd via een vademecum als aan-

vulling op de bestaande juridische krijtlijnen<sup>12</sup>. In de meeste gevallen gebeurt de aanduiding van piloten echter pas als een dossier op het niveau van een raads werkgroep terecht komt. Ingeval binnen CCIM of DGE geen consensus mogelijk bleek, kan ook nog de ICL<sup>13</sup> worden ingeschakeld. Dit zuiver politiek orgaan treedt echter vooral op bij implementatieproblemen en zal zich slechts uitzonderlijk inlaten met de standpuntbepaling.

Nadat een dossier in een raads werkgroep is behandeld, gebeurt binnen de COREPER de grondige voorbereiding van de ministerraden. Er bestaat een COREPER I waar discussies een eerder technisch karakter hebben terwijl dossiers met een meer politiek karakter in COREPER II terecht komen. In de praktijk worden de milieudossiers vrijwel steeds opgevolgd door COREPER I. In deze fora zijn enkel de (federale) pv en zijn adjunct gemachtigd om namens België het woord te voeren. Dit vergt voorafgaandelijk overleg tussen de betrokken federale en gewestelijke departementen en beleidsverantwoordelijken om het te verdedigen standpunt te bepalen.

**FIGUUR 1: VEREENVOUDIGD SCHEMA VAN DE POLITIEKE BESLUITVORMING BINNEN DE EU**



12) Dit juridisch kader vertrekt met de wet op de staatshervorming (hervorming van de instellingen) en omvat verder de eerder vermelde

samenwerkingsakkoorden inzake vertegenwoordiging bij de EU en inzake de coördinatie van internationaal milieubeleid. Het vademee-

cum moet zich houden aan de krijtlijnen van dit kader.

13) Interministeriële Conferentie Leefmilieu.

[10] **Beoordeling en aanbevelingen.** De discrepantie die er bestaat tussen het woordvoerschap in de beschreven ambtelijke fora (federale attaché leefmilieu op de raads werkgroepen en federale diplomaten in de COREPER) en de eigenlijke ministerraden (gewestelijke milieuministers) levert soms moeilijkheden op. Het zou wellicht logisch zijn om op dit vlak het principe over te nemen dat bij milieudossiers het in beginsel de gewesten zijn die in raads werkgroepen en COREPERS de standpunten verdedigen (volgens het principe in *foro interno*, in *foro externo*). Het lijkt echter niet wenselijk om daarbij ook het rotatieprincipe over te nemen om dat dit de continuïteit bij de opvolging van een dossier in het gedrang zou kunnen brengen. Het is wellicht opportuun om het woordvoerschap in de Raads werkgroepen te koppelen aan dossiers en deze te verdelen binnen de pool van beschikbare federale en de gewestelijke milieuattachés (eventueel ook een diplomaat van de pv). Dossiers zouden dan in drie of vier categorieën kunnen verdeeld worden waarbij elke milieuattaché een categorie krijgt toegewezen (te vergelijken met systeem van piloten). Zij zouden dan het woord kunnen voeren gedurende de volledige besluitvormingsprocedure, ongeacht de duur ervan.

Naast dit ‘verticaal’ afstemmingsknelpunt bestaat er ook een belangrijk ‘horizontaal’ afstemmingsprobleem. Dit slaat op de behandeling van milieurelevante Europese beleidsdossiers die niet door de raad van milieuministers wordt behandeld en waarin bijgevolg ook de federale en gewestelijke milieuministers niet rechtstreeks kunnen in tussenkomen<sup>14</sup>. Momenteel bestaat geen afdoende mechanisme voor een administratieve en politieke voorbereiding van dergelijke dossiers die een geïntegreerde afweging – waarbij het milieubelang van deze dossiers op een evenwichtige manier in rekening wordt gebracht – waarborgt. Er is bijgevolg nood aan mechanismen waarbij politieke verantwoordelijken en ambtenaren uit andere departementen actief informatie doorspelen aan de ‘milieumensen’ en deze ook actief betrekken in de coördinatie van de door hen behandelde dossiers. De eerder besproken informele netwerking tussen experts van diverse beleidsdomeinen en de meer formele afstemming tussen departementale eurocoördinatoren zou deze functie op Vlaams niveau kunnen waarmaken. Op het niveau van de besluitvorming en met het oog op horizontale afstemming is het wellicht aangewezen om in het kader van de hervorming van de CCIM een aantal werkgroepen te herdefiniëren die duidelijker de opdracht krijgen om in te gaan op beleidsdomein overschrijdende dossiers.

De werking van de CCIM is momenteel – zeker na de verschuiving van het woordvoerschap inzake milieudossiers (zie volgende paragraaf) – aan een grondige heroriëntatie toe. Het CCIM zou in de eerste plaats moeten duidelijk gemandateerd worden om zowel internationale als EU-dossiers voor te bereiden en uit te voeren en in te staan voor de voorbereiding en uitvoering van alle ICL beslissingen, ook deze die niet direct met de EU en internationale organisaties te maken hebben. Ook elke andere vorm van overleg en

14) Voorbeelden hiervan zijn legio: (landbouwraad), het REACH-dossier (competitiviteitsraad), milieubeleid, inclusief plattelandsbeleid (landbouwraad), het REACH-dossier (competitiviteitsraad), milieubeleid, inclusief plattelandsbeleid (landbouwraad), Trans-Europese netwerken en eurovignet-dossier (transportraad), fiscaliteit (raad financiën), Trans-

coördinatie van het milieubeleid van de federale overheid en de drie gewesten zou in deze vernieuwde CCIM moeten plaatsvinden. Mogelijk is dan ook een nieuwe naam aangewezen die de lading beter dekt (bv. Nationaal Coördinatie Comité Milieubeleid of NCCM). Deze NCCM zou voornamelijk bestaan uit vertegenwoordigers van de ministers bevoegd voor leefmilieu en buitenlandse zaken van de federale overheid en de gewesten. Verder kan onderzocht worden in hoeverre bestaande nationale, sectorale coördinatiestructuren inzake milieubeleid (bv. inzake MER, VR, verpakkingen,...) hierin kunnen geïntegreerd worden. Voor deze hervorming van de CCIM is ongetwijfeld een nieuw nationaal samenwerkingsakkoord nodig, vertrekkend van het bestaande akkoord inzake de CCIM. Voor een goede werking is het ten slotte nodig om net als voor IRCEL en de Nationale Klimaat Commissie een secretariaat op te richten bestaande uit gedetacheerde ambtenaren van de diverse overheden (zie ook § [20]). Het voorzitterschap zou kunnen roteren tussen de diverse overheden.

#### 4.2. De rol van de uitvoerende macht

- [11] **Beschrijving.** Na de voorbereidende discussies in raadswerkgroepen en COREPER's komt een beleidsdossier op de agenda van een bepaalde raadsformatie. Voor milieuaangelegenheden wordt daar meestal volgens een gekwalificeerde meerderheid en in gezamenlijke beslissing met het Europees Parlement (co-decisie) over een voorstel gestemd. Wie België in de ministerraden vertegenwoordigt, is vastgelegd in het eerder vermelde samenwerkingsakkoord. Tot voor kort behoorde milieu tot categorie II waarbij de federale overheid België vertegenwoordigde en de gewesten assessor waren. Sinds augustus 2003<sup>15</sup> is milieu naar categorie III verschoven wat inhoudt dat de gewesten België vertegenwoordigen met de federale overheid als assessor. Dit is een logische consequentie van de geldende bevoegdheidsverdeling. Naast de ministers kunnen ook de PV, ambtenaren, kabinetsmedewerkers of experts deel uitmaken van een raadsdelegatie.
- [12] **Beoordeling en aanbevelingen.** Gezien de bestaande grondwettelijke bevoegdheidsverdeling op het vlak van milieudossiers is het wellicht een goede zaak dat de gewestelijke milieuministers België in de Europese ministerraad voor Milieu vertegenwoordigen. Een ongewenst neveneffect hiervan is echter dat de federale overheid sinds de verschuiving duidelijk minder gemotiveerd is om de politieke discussies in de Raad te assisteren en om de standpuntbepaling te coördineren. Dit kan een argument zijn om te zoeken naar een volwaardig nationaal systeem voor de beleidscoördinatie o.m. voor de standpuntbepaling bij het Europese milieubeleid, zoals hiervoor beschreven (zie § [10]). Mogelijk kan dit worden uitgewerkt in het kader van een grondige herziening van de bestaande samenwerkingsakkoorden. Naar verluidt zou de Vlaamse Administratie Buitenlands Beleid in de loop van 2004 hiervoor ontwerpen uitwerken maar een resultaat hiervan is voorlopig

15) Met name door de wijziging van 8 maart 1994.  
van het samenwerkingsakkoord

nog niet bekend. Cruciaal hierbij is dat de vernieuwde samenwerkingsakkoorden meer dan in de huidige akkoorden ingaan op de volledige beleidscyclus (een volwaardige bron-tot-monding benadering). Daarbij moet er evenwicht zijn tussen formele coördinatie-structuren en informele en flexibele mechanismen voor afstemming tussen deze fora, de aangewezen piloten en de betrokken administraties en kabinetten. Een geïntegreerde behandeling van beleidsdomein overschrijdende dossiers met een duidelijk milieubelang is daarbij eveneens een belangrijk uitgangspunt. Een nationaal coördinatiesysteem moet garanties bieden dat bij dergelijke dossiers alle betrokken beleidsdomeinen op evenwichtige manier kunnen bijdragen tot de standpuntbepaling, onafhankelijk van de raadsformatie waar het dossier formeel gesproken wordt behandeld.

### 4.3. De rol van de wetgevende macht

[13] **Beschrijving.** Op Europees niveau is het op dit ogenblik een standaardprocedure dat de meeste milieudossiers via de co-decisieprocedure gezamenlijk door de Europese ministerraad en het Europees Parlement worden vastgesteld. Daarbij gelden evenwel nog een belangrijke reeks uitzonderingen, bv. binnen het milieubeleid alles wat te maken heeft met fiscaliteit. Naar alle verwachting zal deze procedure via de nieuwe Europese grondwet echter verder veralgemeend worden en zal de rol van het Europese Parlement in de besluitvorming belangrijker worden. Op dit ogenblik is er weinig of geen contact tussen Vlaamse europarlementariërs en ambtenaren die bij de voorbereiding en besluitvorming van specifieke dossiers betrokken zijn. Dit blijft in grote mate beperkt tot het verstrekken van objectieve informatie als daar vraag naar is.

Strikt genomen hebben de nationale parlementen in deze procedure geen rol te spelen: het zijn de regeringen die de nationale standpunten bepalen die ze in de ministerraden inbrengen. Er zijn nochtans voorbeelden waar het nationaal parlement elk regeringsstandpunt moet goedkeuren. Denemarken gaat daar wellicht het verst in. In België en Vlaanderen daarentegen is er zo goed als geen formele inbreng van het parlement in deze fase van de besluitvorming. Dit leidt in belangrijke mate tot een democratisch deficit en tot problemen met de legitimering van het Europees (milieu)beleid. De nieuwe Europese grondwet omvat ook een protocol dat de betrokkenheid van de (nationale en regionale) parlementen bij de besluitvorming tracht te vergroten (o.m. via een alarmprocedure)<sup>16</sup>.

16) Zie protocol nrs. 1 en 2; <http://ue.eu.int/igcpdf/nl/o4/cg00/cg00o87-adoi.nlo4.pdf>

ARTIKEL 6: Ieder nationaal parlement en iedere kamer van een van die parlementen kan binnen een termijn van zes weken vanaf de

datum van toezending van een ontwerp van Europese wetgevingshandeling aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een gemotiveerd advies toezenden waarin wordt uiteenzet waarom het betrokken ontwerp

zijns inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Ieder nationaal parlement of iedere kamer van een nationaal parlement raadpleegt, in voorkomend geval, de regionale parlementen met wetgevingsbevoegdheid.

- [14] **Beoordeling en aanbevelingen.** Het lijkt geen goede zaak dat de nationale en gewestelijke parlementen in deze fase passief blijven. Op die manier ontstaat er immers onvoldoende draagvlak (*ownership*) om Europees beleid – eens het is vastgesteld – vlot in nationaal beleid om te zetten, met alle moeilijkheden en zelfs juridische procedures van dien. Wellicht is het aangewezen als federaal en Vlaams Parlement een middenkoers te zoeken door op belangrijke beslissingsmomenten facultatieve adviezen te laten formuleren met een verantwoordingsplicht voor bevoegde ministers achteraf. Om een dergelijke proactieve parlementaire strategie te ontwikkelen is ook hier een sterkere ‘Europeanisering’ van de geesten een eerste stap (zie § [2]). Het zou daarom aangewezen kunnen zijn om als (Vlaams) Parlement een meer actieve methode te ontwikkelen om systematisch van in een vroege fase Europese beleidsontwikkelingen te volgen. Of zelfs om op het vlak van agenda-setting reeds (bottom up) een inbreng te hebben door nieuwe dossiers te introduceren of er een wending aan trachten te geven. Op basis daarvan moet het makkelijker worden om zo snel als zinvol de (Vlaamse) regering een signaal te geven m.b.t. de te volgen koers. Elementen van een dergelijke methode zijn een betere informatiedoorstroming van bron tot monding, monitoring via een soort bordtabel inzake Europees beleid, screening van belangwekkende onderwerpen, opzetten van parlementair debat over deze onderwerpen (met inbreng van maatschappelijke groepen) en het formuleren van facultatieve adviezen. Op deze manier kunnen mogelijk zowel de knelpunten inzake de efficiëntie van de omzetting als meer principiële problemen op het vlak van democratisch deficit en legitimiteit worden aangepakt. Het kan ook helpen om de Vlaamse europarlementsliden sneller en beter te informeren over de visie van de Vlaamse parlementaire fracties over specifieke Europese beleidsdossiers. Door de nauwere betrokkenheid van het Europees Parlement bij de Europese besluitvorming kan op deze manier ook het Vlaamse Parlement indirect een grotere impact uitoefenen, hoewel de mogelijkheden daarvoor uiteraard niet mogen overschat worden. Verder zijn de hoger vermelde protocols bij de nieuwe Europese grondwet alvast een stap om het democratische deficit weg te werken. Het is echter nog maar de vraag of het Vlaams Parlement daar mee gebaat zal zijn. De verwachting is immers dat het niet over de capaciteit beschikt om binnen de voorziene termijn te reageren op concrete commissievoorstellen.

#### 4.4. De rol van de maatschappelijke actoren

- [15] **Beschrijving.** In deze fase zullen de maatschappelijke actoren trachten de politieke besluitvorming (zowel door de regering als door het parlement) op twee manieren te beïnvloeden. Formeel gezien kunnen ze hun standpunten inbrengen in de adviesraden die op vraag of op eigen initiatief advies geven over de ontwerpen van regelgeving (zie § [17]). Daarnaast en wellicht invloedrijker is er de informele maar directe lobbying die allerlei belangengroepen organiseren. Sommige van deze groepen hebben daarin een sterke traditie en een goed uitgebouwd apparaat. Andere maatschappelijke groepen zijn daar om allerlei redenen minder mee vertrouwd.

[16] **Beoordeling en aanbevelingen.** In eerste instantie overstijgt deze politiek-sociologische discussie het kader van dit advies. Toch is het aangewezen om de inbreng van deze groepen in het besluitvormingproces maximaal te faciliteren en tegelijk te bewaken dat deze inbreng op een zo evenwichtig mogelijke manier gebeurt waarbij elke actor zijn legitieme rol kan spelen. Dit principe vertaalt zich in aspecten als de samenstelling van strategische adviesraden en een eventuele financiële ondersteuning van maatschappelijke groepen als deze over onvoldoende draagkracht zouden beschikken om zelf in de inbreng in beleidsprocessen te investeren. Deze financiële ondersteuning bestaat nu reeds in zekere mate. Het systeem dat op Europees niveau bestaat, betreft echter een degressief systeem wat een risico inhoudt voor de continuïteit van deze maatschappelijke inbreng.

Qua structuren heeft de CCIM recent een initiatief gestart om via een stakeholders forum deze actoren nauwer bij de Europese besluitvorming te betrekken en ze in elk geval beter te informeren. Voor een effectieve betrokkenheid in concrete dossiers is het verder aangewezen om ook het Vlaamse doelgroepenbeleid te betrekken. Dit kan een belangrijke opdracht zijn voor de entiteit doelgroepen en communicatie die in het kader Beter Bestuurlijk Beleid binnen het beleidsdomein Milieu en Natuur wordt voorzien.

#### 4.5. De rol van adviesraden

[17] **Beschrijving.** Specifiek m.b.t. het Europees milieubeleid voorziet het nieuwe decreet inzake de strategische milieuadviesraad<sup>17</sup> dat de MiNa-Raad uit eigen beweging of op verzoek advies uit zal brengen over beleidsvoornemens, beleidsplannen en in voorbereiding zijnde regelgeving op het niveau van de Europese Unie, alsook over in voorbereiding zijnde internationale verdragen, van strategisch belang voor het milieubeleid of voor het beleid betreffende het milieuaspect van duurzame ontwikkeling. Dit zal de impact van de MiNa-Raad op het Vlaamse standpunt inzake het Europees milieubeleid ongetwijfeld versterken. Analoog met § [7] en [8] zullen ook de Europese adviesraden (EESC en EEAC) in deze fase van de besluitvorming hoe langer hoe meer trachten invloed uit te oefenen.

[18] **Beoordeling en aanbevelingen.** De advisering kan een procedure verlengen maar heeft het voordeel dat de bevoegde overheid enerzijds een extra kwaliteitstoets inbouwt en anderzijds een beeld krijgt van het maatschappelijk draagvlak van een ontwerp. Adviezen zijn in de regel niet bindend, maar ze kunnen een belangrijk moreel en juridisch gewicht leggen op het besluitvormingsproces. Het (nog niet van kracht zijnde) decreet op de nieuwe strategische milieuraad geeft deze Raad een expliciete opdracht t.a.v. Europese beleidsdossiers<sup>18</sup>. Aangezien het echter niet gaat om verplichte advies-

17) Waarvan de nieuwe Vlaamse regering nog moet beslissen wanneer het precies in voege zal treden, cf. art. 48.

18) Artikel 11.2.1., § 1, 9°: "Uit eigen beweging of op verzoek advies uit te brengen over beleidsvoornemens, beleidsplannen en in voorbereiding zijnde regelgeving op het niveau van de Europese Unie, alsook over in voorbereiding zijnde internationale verdragen, van strategisch belang voor het milieubeleid of voor het beleid betreffende het milieuaspect van duurzame ontwikkeling."

vragen, is de nieuw ingeschreven motiveringsplicht van de Vlaamse regering er niet op van toepassing.

Op Europees niveau spelen de formele adviesorganen ESC en COR op dit ogenblik in de besluitvorming een relatief marginale rol. Ze formuleren een groot aantal adviezen maar de impact ervan is onduidelijk. Er worden inspanningen geleverd om de rol van deze adviesorganen te versterken, bv. door het inbouwen van een formele motiveringsplicht.

## V. De omzetting in Vlaamse wetgeving

### 5.1. De rol van de administratie

[19] **Beschrijving.** Na de aanneming van een richtlijn door de Raad (in veel gevallen in co-decisie met het Europees Parlement) en na publicatie ervan in het officieel publicatieblad van de EU maakt de pv de definitieve tekst officieel over aan de bevoegde federale en gewestelijke diensten. Dit gebeurt in de regel via zogenaamde euro-coördinatoren: ambtenaren binnen deze departementen die fungeren als een soort interface tussen de administraties en de pv. De bevoegde departementen bereiden vervolgens de technische omzetting van de richtlijn voor, waarbij zowel vaktechnische als juridische experts worden betrokken. Deze zorgen respectievelijk voor een technische omzetting en vervolgens voor een juridisch correcte inpassing in de Vlaamse milieuwetgeving.

Begin 2004 gaf een informeel rapport van de Europese Commissie gegevens weer wat betreft de correcte en volledige omzetting van milieurichtlijnen. Wat betreft de toepassing van het volledige communautaire acquis had ons land in januari 2004 3,5 % van de Europese richtlijnen nog niet correct omgezet waarbij we de laatste plaats deelden met Frankrijk en Duitsland. Het EU-gemiddelde bedroeg 2,3%. Specifiek voor de milieuwetgeving bedroeg het aantal niet omgezette richtlijnen echter 11,8% wat ons samen met Griekenland op de laatste plaats zet. Hier bedroeg het EU-gemiddelde 7,5 %<sup>19</sup>. De formele cijfers inzake de omzetting van richtlijnen (zie onderstaande tabel) geven een enigszins rooskleuriger beeld.

19) Environment Daily, 14 januari 2004.

TABEL: EVOLUTIE VAN HET BELGISCHE OMZETTINGSDEFICIT (BRON: ASMODEE II-DATABANK)

Tijdstip	Totale omzettingsdeficit	Omzettingsdeficit Milieuriichtlijnen
30/12/2003	2,37 %	1,65 %
30/04/2004	1,25 %	0,55 %
30/08/2004	1,39 %	2,64 %

Een reden voor dit deficit is naast de beperkte aandacht van de diverse parlementen voor Europees beleid (zie § [14]), zeker ook de niet optimale coördinatie. Tijdens de implementatiefase is er immers niet echt sprake van geformaliseerde structuren voor overleg tussen de gewesten. Elk niveau neemt hier in principe de eigen verantwoordelijkheid. Nochtans maakt de veelheid van betrokken beleidsniveaus en -domeinen voldoende afstemming noodzakelijk. De onvoldoende coördinatie zorgt in de eerste plaats voor een vertraging van de procedures<sup>20</sup>. Daarnaast leidt het ook tot overlappende lijsten van omzettingsdossiers, dubbel werk en allerlei communicatieproblemen. Op Vlaams niveau is de coördinatie van de omzetting een opdracht voor de algemene Vlaamse euro-coördinator, verbonden aan het departement Coördinatie<sup>21</sup>. Deze opdracht impliceert het verzamelen van informatie over de stand van zaken in de omzettingsdossiers van alle Vlaamse beleidsdomeinen en de rapportage daarvan aan de federale overheid. De stand van zaken van omzettingsdossiers wordt wel maandelijks besproken op een coördinatievergadering georganiseerd door de federale staatssecretaris voor Europese zaken, waarbij alle euro-coördinatoren betrokken zijn.

Het moet gezegd dat de *name, fame and shame*-strategie van de Europese Commissie blijkbaar vruchten afwerpt. De eerder vermelde aankondiging van de laatste plaats heeft de federale overheid aangezet om tegen de Europese verkiezingen het deficit volledig weg te werken. Dat was zoals verwacht wat ambitieus maar in de Europese ASMODEE II-database werd op 30 april aangegeven dat de commissie voor 98,95 % van de Europese richtlijnen Belgische omzettingsmaatregelen had genotificeerd (zie figuur<sup>22</sup>). Dit slaat weliswaar enkel op de formele omzetting en niet op een correcte en volledige omzetting, maar hoger staande tabel geeft aan dat hier toch sprake is van een behoorlijke inhaalbeweging. Voor het milieubeleid bedroeg het formele omzettingspercentage op dat moment zelfs 99,45 %. Zoals al eerder is voorgevallen, is intussen gebleken dat het ging een kortstondige inspanning die niet wordt volgehouden. Op 30 augustus waren de omzettingstekorten immers opnieuw sterk toegenomen.

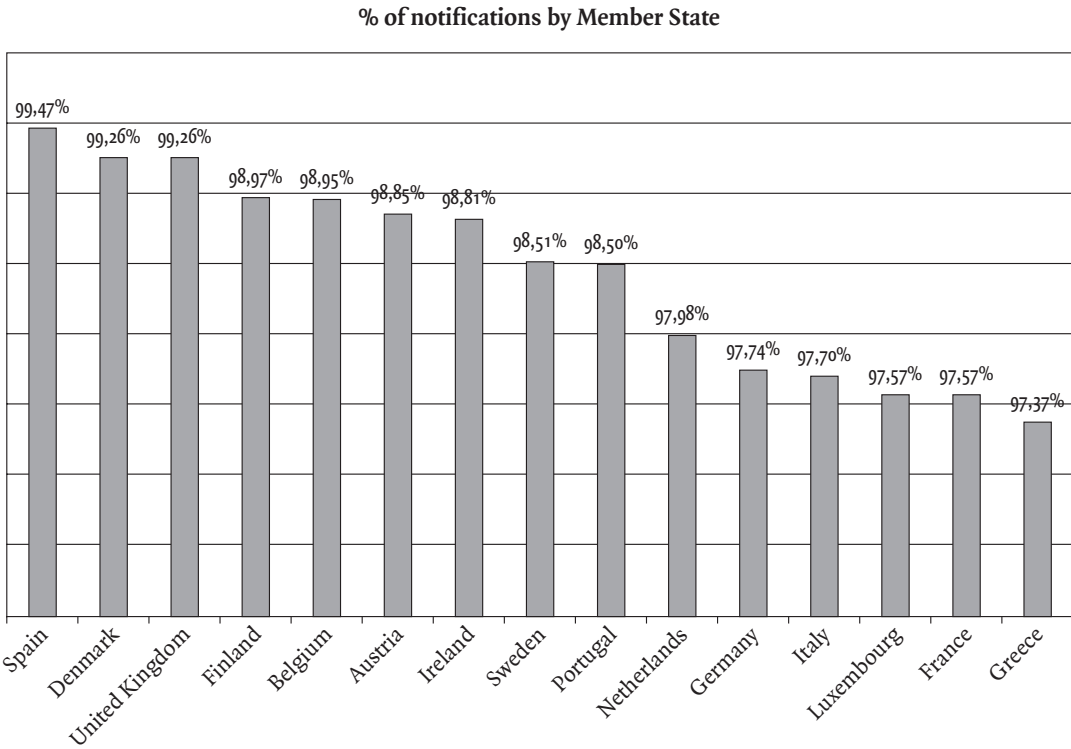
20) Dit fenomeen speelt ook in andere lidstaten met een federale structuur. Zo stelde de Duitse milieuminister Trittin dat de federale structuur in Duitsland een belangrijke reden is voor de vertra-

ging in de omzetting van Europese milieuwetgeving en dat een meer gestroomlijnde besluitvorming in deze goed zou zijn voor het milieu en voor het bedrijfsleven (Environment Daily, 30 augustus 2004).

21) Meer bepaald de Afdeling Buitenlands Beleid binnen Europa.

22) Zie [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/droit\\_com/index\\_en.htm#infractions](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#infractions)

FIGUUR: OMZETTING VAN EUROPESE RICHTLIJNEN DOOR LIDSTATEN (STAND OP 30 APRIL 2004)



[20] **Beoordeling en aanbevelingen.** In het licht van de beschreven omzettingproblemen is het recent aangekondigde Actieplan van de federale overheid om de achterstand bij de omzetting van Europese richtlijnen in versneld tempo weg te werken een goede zaak. De doelstelling om tegen de Europese verkiezingen de volledige achterstand terzake weg te werken leek onrealistisch ambitieus maar heeft toch resultaat opgeleverd (zie vorige paragraaf). Mogelijk kan het euvel van onvoldoende nationale afstemming worden opgevangen door de taakstelling van het CCIM te verruimen naar elke vorm van afstemming tussen federale overheid en gewesten of tussen gewesten onderling (zie de suggestie inzake een NCCM, § [10]). Daar kan meer systematisch worden bekeken hoe de overgang naar omzetting moet geregeld worden; wie bevoegd is voor een omzetting en bijgevolg het dossier moet coördineren en welke entiteiten moeten worden betrokken<sup>23</sup>. De complementaire coördinatie op Vlaams niveau is een opdracht voor het VOIM en voor de departementale eurocoördinatoren. De uitdaging is om het jo-jo-effect in het omzettingsdeficit inzake Europese regelgeving te vermijden.

23) De bestaande CCIM-werkgroep environmental law heeft in principe die opdracht maar deze wordt zeker voor het Europees beleid onvoldoende adequaat uitgevoerd, in tegenstelling tot de ratificatie van multilaterale verdragen waar dit wel vrij goed loopt.

De verruimde taakstelling van het CCIM tot een volwaardig algemeen nationaal coördinatiesysteem voor het milieubeleid (NCCM) kan wat het Europees beleid betreft ondersteund worden door een algemene nationale Coördinatiecel Europees beleid (bv. NCE). Deze cel is dan verantwoordelijk voor de praktische coördinatie van de voorbereiding en uitvoering van richtlijnen en verordeningen. Wellicht moet deze NCE-cel dan ook institutioneel een meer neutrale locatie krijgen, bv. door ze op te hangen aan de PV. De cel zou kunnen bevolkt worden met federale en gewestelijke gedetacheerde attaché's en diplomaten die op voet van gelijkheid binnen de cel samenwerken. Tegelijk zou er werk kunnen worden gemaakt van een nationale databank die de stand van omzetting en uitvoering van Europees en ander internationaal (milieu)beleid zo correct, actueel en transparant mogelijk in beeld brengt. Een dergelijke centrale nationale databank is een noodzakelijk hulpmiddel om hierin een beter stroomlijning aan te brengen. De Europese **preLex-databank** is daarvoor mogelijk een goede inspiratiebron.

De vaak moeizame omzetting van Europese (milieu)wetgeving en de vaak ongelijke snelheid in de verschillende gewesten is een argument om met het in gang zetten van de omzettingsprocedure niet te wachten tot een richtlijn definitief is vastgesteld. De eerste voorbereiding aanvatten op een ogenblik dat de Europese besluitvorming reeds vergevorderd is, levert ongetwijfeld tijdswinst op en houdt relatief weinig risico's in. Op dat ogenblik ligt de inhoud – eventueel op een beperkt aantal knelpunten na – zo goed als vast. Eventuele wijzigingen in de eindfase kunnen in de loop van de omzettingsprocedure worden meegenomen.

## 5.2. De rol van de politieke overheid

- [21] **Beschrijving.** Het spreekt voor zich dat de bevoegde departementen een omzetting in federale of gewestelijke regelgeving zullen voorbereiden in nauw overleg met het kabinet van de corresponderende minister. Dit slaat vooral op de keuze van het juridisch instrument<sup>24</sup> en op de politiek gevoelige kwesties die eventueel in het omzettingsdossier vervat zitten. Zodra de administratie een ontwerp heeft uitgewerkt dat door de eigen minister wordt gedragen, zal de regering het een eerste keer behandelen. Op basis van interkabinettenoverleg zal ze na eventuele verdere aanpassing van het ontwerp, het dossier een eerste keer principieel goedkeuren. Nadat de eventuele adviezen zijn gevraagd en verkregen (zie § [17]) zal het betreffende kabinet het dossier in samenwerking met het departement waar nodig bijstellen en het voor definitieve goedkeuring aan de regering voorleggen en goedkeuren.
- [22] **Beoordeling en aanbevelingen.** Het zou goed zijn mocht ook de politieke overheid de omzetting van Europese dossiers een hogere politieke prioriteit geven. Dit kan inhouden

24) Een richtlijn is enkel bindend voor het te hanteren instrument.  
voor het te bereiken resultaat; niet

dat er sneller gecommuniceerd en gedebatteerd wordt met het parlement. Een element is ook dat er sneller een duidelijk engagement komt op niveau van de regering m.b.t. de interne coördinatie tussen de departementen die bij de omzetting betrokken zijn. Dit houdt in dat de omzetting van Europese dossiers wordt ingeschoven in een algemene agenda inzake wetgevingsbeleid die op de betrokken beleidsraden wordt opgevolgd en dat er op dat niveau uitspraken op hoofdlijnen komen over de sturing van de omzetting en over de consistentie ervan met het bestaande en voorgenomen beleid van de betrokken beleidsdomeinen. De recente versnelling van de omzetting door België lijkt aan te geven dat de politieke overheid en de parlementen hiertoe bereid zijn. Het moet echter nog blijken of het hier gaat om een kortstondige opflakking ingegeven door de Europese verkiezingen dan wel een permanente en continue intensivering van de aandacht voor omzetting van Europese regelgeving. Om dit laatste te stimuleren is het creëren van duidelijke en openbare scoreborden een effectief instrument. De federale overheid stelt min of meer regelmatig een soort opvolgingstabel op maar het gaat daarbij om een louter intern – overigens weinig transparant – overzicht voor de direct betrokken ambtenaren en diplomaten. Ook hier is de Europese ASMODEE II-databank een inspirerend voorbeeld voor een meer wervend scorebord. Een ander voorbeeld is het scorebord dat is uitgewerkt voor de opvolging van de **ondernemingsconferentie**<sup>25</sup>. Deze geeft duidelijk aan wie verantwoordelijk is voor welke maatregel en wat de stand van uitvoering is.

### 5.3. De rol van de wetgevende macht

- [23] **Beschrijving.** Enkel in het geval de federale of Vlaamse regering ervoor kiest om een richtlijn via een wet of decreet om te zetten, moet het definitieve ontwerp uiteraard door het federale of Vlaamse Parlement worden behandeld. Een wet of decreet dat Europese regelgeving omzet, volgt in principe dezelfde weg als elk ander door het parlement behandeld dossier. De basisstappen in dit proces zijn de kennisgeving, de eventuele hoorzitting, de besluitvorming op niveau van een thematische commissie en finaal de stemming door de plenaire vergadering. Daarna volgt de publicatie in het Belgisch Staatsblad en via de pv de notificatie aan de Europese Commissie, waarna de praktische toepassing van de richtlijn op het terrein start.
- [24] **Beoordeling en aanbevelingen.** De gebrekkige omzetting van Europese regelgeving heeft meerdere oorzaken maar een belangrijk aspect is ongetwijfeld de vooralsnog beperkte aandacht van de diverse parlementen voor Europees beleid. Dit hangt sterk samen met de beperkte inbreng van onze parlementen in een vroege beleidsvoorbereidende fase van de Europese besluitvorming waardoor ze bij de uitvoering soms voor ‘voldongen feiten’ worden geplaatst. Mogelijk kan een meer systematische behandeling van beleidsvoorstellen van de Europese Commissie de interesse en de betrokkenheid dermate versterken dat

25) Zie [http://www.ondernemingsconferentie.be/print\\_overzicht.php?jaar=2004&gestart=2004](http://www.ondernemingsconferentie.be/print_overzicht.php?jaar=2004&gestart=2004)

ook de omzetting achteraf vlotter zal verlopen. De dossiers zullen dan beter gekend zijn en als gevolg van de inbreng in een vroege fase zal hopelijk de betrokkenheid en de motivatie om deze dossiers snel om te zetten, toenemen. Het zou daarom aangewezen kunnen zijn om mededelingen van de Europese Commissie systematisch te screenen in functie van een eventuele parlementaire commissiehoorzitting en het bepalen van een strategie om te trachten de inhoud in een voor Vlaanderen wenselijke richting te beïnvloeden.

Zeker bij concrete omzettingsvoorstellen van de (Vlaamse) regering is een parlementaire screening van de mogelijke impact en bijgevolg het belang van het voorstel aangewezen. Op basis daarvan kan beslist worden om extra debat te organiseren over de verschillende beleidsalternatieven en daarbij de relevante maatschappelijke actoren te betrekken. De omzetting van richtlijnen biedt meestal de nodige beleidsruimte om de voor een bepaalde lidstaat meest optimale methode en strategie te zoeken. Het inlassen van een dergelijk extra parlementair debat lijkt op het eerste zicht de omzettingsprocedure te verlengen. Wanneer het initiatief daarvoor echter vroeg genoeg wordt genomen en de deadline voor omzetting nauwgezet wordt bewaakt, is dit geen probleem; de omzettingstermijnen zijn immers doorgaans voldoende ruim. Daarnaast is ook de informatiedoorstroming en een vlottere melding van nieuwe dossiers aan het parlement wellicht nog voor verbetering vatbaar. De huidige procedures<sup>26</sup> zijn omslachtig en blijken in de praktijk niet goed te werken. Hier dringt zich een belangrijke vereenvoudiging op. Sommige omzettingsdossiers maken bovendien slechts gebruik van uitvoeringsbesluiten waarbij het Parlement in principe helemaal niet betrokken is. Voor een meer systematische wisselwerking tussen regering en parlement bij de omzetting van Europees beleid zijn de jaarlijkse beleidsbrieven wellicht een nuttig instrument. Het zou goed zijn mochten deze telkens een afzonderlijk overzicht geven van de wetgevingsagenda voor een bepaald werkjaar, aangeven waar omzetting van Europese regelgeving aan de orde is en hoe men deze omzetting denkt te regelen (per decreet of per besluit). Op basis van een dergelijke agenda kan het parlement de dossiers screenen en haar prioriteiten voor verdere actie bepalen.

Een punt van zorg is ook het op elkaar afstemmen van omzettingsprocedures op verschillende beleidsniveaus. Vaak moeten dossiers immers zowel op federaal als op regionaal vlak worden behandeld. Wanneer er sprake is van verschillende snelheden en de regering van een beleidsniveau talmt met het uitwerken van een voorstel, kan dit de grondige behandeling door het parlement en dus het democratisch proces in het gedrang brengen. Om een meer intensieve aandacht van het Vlaams Parlement voor Europees beleid te ondersteunen is een specifieke Europese cel om de horizontale werking terzake te coördineren zinvol<sup>27</sup>.

26) Voorzien door artikel 92 quater Instellingen.

van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 ter Hervorming van de 27) Met mogelijke aangepaste informatie-instrumenten, cf. de

Nederlandse webpagina

[www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

## 5.4. De rol van de maatschappelijke actoren

- [25] **Beschrijving.** In grote mate is de rol van maatschappelijke actoren in deze fase gelijkaardig als deze bij de politieke besluitvorming (zie § [17]). Een bijkomend element is dat deze actoren een formele rol kunnen spelen in het kader van parlementaire hoorzittingen. Meer en meer is immers gebruikelijk dat een eventuele parlementaire bespreking van een dossier gestoeld wordt op een overzicht van de visies van de betrokken maatschappelijke actoren.
- [26] **Beoordeling en aanbevelingen.** Het is wat onduidelijk op welke manier de selectie van actoren die in het kader van parlementaire hoorzittingen aan bod komen, precies gebeurt. De indruk bestaat dat dit op een enigszins improvisatorische manier zijn beslag krijgt. Hier zou een algemene richtlijn met objectieve criteria wenselijk zijn.

## 5.5. De rol van adviesraden

- [27] **Beschrijving.** De ontwerpregelgeving die de bevoegde departementen uitwerken, gaat voor advies naar de gepaste adviesorganen en naar de Raad van State. Zo worden Vlaamse decreten ter uitvoering van Europese milieuregelgeving per definitie aan de MiNa-Raad voorgelegd. In de meeste gevallen zal de Vlaamse regering verplicht zijn om op milieuvlak de MiNa-Raad om advies te vragen, met name als het gaat om voorontwerpen van decreet of ontwerpbesluiten van het milieubeleid of om voorontwerpen van decreet van andere beleidsdomeinen die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu<sup>28</sup>. In het geval de omzetting gebeurt via uitvoeringsbesluiten van bestaande regelgeving, beoordeelt de Vlaamse regering de eventuele opportuniteit van een adviesvraag. Het nieuwe decreet inzake de strategische adviesraad schrijft echter voor dat de Vlaamse regering ook uitvoeringsbesluiten met een strategisch karakter voor advies moet voorleggen. Uiteraard kan een adviesraad steeds op eigen initiatief op een ontwerpbesluit ingaan. In functie daarvan kunnen ook zij een screening van de omzettingdossiers doorvoeren en over de meest prioritaire dossiers adviezen uitwerken, desnoods op eigen initiatief. Ten slotte kunnen adviesraden – net als betrokken maatschappelijke groepen – ook eventueel optreden in het kader van de hoger genoemde hoorzittingen.
- [28] **Beoordeling en aanbevelingen.** Mogelijk kan de inbreng van strategische adviesraden in parlementaire discussie nog meer systematisch worden toegepast. Evidente criteria daarbij zijn dat het parlement het opportuun vindt om hoorzittingen te organiseren en dat de adviesraad in kwestie zich substantieel over het behandelde dossier heeft uitgesproken. Een aanvullende opdracht van strategische adviesraden zou kunnen zijn om jaarlijks ten behoeve van de corresponderende parlementaire commissie een algemeen overzicht te

28) Zie artikel 11.2.1., § 1, 4° van het nieuwe decreet van 21 april 2004 inzake een strategische adviesraad voor het milieubeleid.

geven van de lopende Europese dossiers. Dit kan een element zijn om de interesse bij het parlement voor Europees beleid te stimuleren en om omzetting van Europese regelgeving beter voor te bereiden.

## VI. Beleidscorrectie

### 6.1. De rol van de administratie

[29] **Beschrijving.** Ook bij eventuele inbreukprocedures die de Europese Commissie inzet, speelt de administratieve overheid een belangrijke rol. Zo fungeren de PV en de euro-coördinatoren als communicatieve draaischijf tussen de Europese Commissie en de bevoegde departementen bij het formuleren van bemerkingen op de implementatie door de lidstaten en het formuleren van antwoorden op de aantijgingen<sup>29</sup>. Bij een effectieve dagvaarding wordt ook de juridische dienst van de FOD Buitenlandse Zaken betrokken omdat enkel federale ambtenaren België voor het Europees hof van Justitie mogen vertegenwoordigen<sup>30</sup>. In de praktijk gebeurt dit via advocaten die in opdracht van de federale overheid optreden.

[30] **Beoordeling en aanbevelingen.** Het zou een goede zaak zijn mochten ook Vlaamse ambtenaren België voor het Europees hof van Justitie kunnen vertegenwoordigen. In eerste instantie zouden de juridische mogelijkheden hiervoor grondig moeten worden onderzocht. Zo mogelijk moeten de nodige initiatieven worden genomen om dit effectief te realiseren. Meer algemeen zou bv. het VOIM ook bij het tijdig en correct beantwoorden op de bemerkingen van de Europese Commissie een bewakende en coördinerende rol kunnen spelen, waarbij de milieuattaché een draaischijffunctie vervult. De administratie houdt zich in deze fase traditioneel vrij afwezig gezien het delicate karakter van inbreukdossiers. En soms ook omdat de overheid klachtenprocedure niet ernstig neemt. Nochtans kan een proactieve houding misverstanden voorkomen, en vertaalproblemen

<p>29) Deze draaischijffunctie werkt niet steeds even goed waardoor belangrijke informatie soms op</p>	<p>een tijdrovende manier in deze ‘flessenhals’ blijft steken.</p> <p>30) Het is niet duidelijk of dit</p>	<p>formeel-juridisch echt zo is dan wel of dit het gevolg is van informele afspraken.</p>
--	--	---

helpen oplossen. Afwachten is vaak geen goede strategie, het maakt eventuele knelpunten enkel ernstiger.

## 6.2. De rol van de politieke overheid

- [31] **Beschrijving.** De bijdrage van de politieke overheid in het kader van inbreukprocedures is belangrijk omdat de politieke overheid verantwoordelijk is voor het antwoorden op opmerkingen van de Europese Commissie en voor het aansturen van eventuele aanpassingen op basis van deze opmerkingen. Ten slotte is er de (theoretische) verantwoordelijkheid van de federale overheid om taken van nalatige gewesten of gemeenschappen inzake implementatie van Europese regelgeving over te nemen. Dit substitutiemechanisme kan in principe spelen na een eerste veroordeling om eventuele boetes te vermijden.
- [32] **Beoordeling en aanbevelingen.** Tot nog toe werd nog geen gebruik gemaakt van het substitutiemechanisme. Het wordt echter wel toegepast in sommige andere lidstaten met een federale structuur (bv. Duitsland). In het licht van het omzettingsdeficit (dat blijkbaar op en af gaat en momenteel in een periode van hoogconjunctuur zit) zou de praktische toepasbaarheid ervan in de Belgische context kunnen onderzocht worden. Vermoedelijk zal dit echter vrij problematisch zijn. Wellicht is het vruchtbaarder dat een bevoegde politieke overheid over omzettingsdossiers waarbij de Europese Commissie (eventueel na een klacht) problemen ziet, een meer transparante strategie voert om antwoorden te formuleren. Dit zal wellicht de kwaliteit van de beoogde beleidscorrectie ten goede komen en de kansen op veroordelingen verminderen.

## 6.3. De rol van de maatschappelijke actoren

- [33] **Beschrijving.** Maatschappelijke actoren kunnen in deze fase een rol spelen door bij de Europese Commissie een klacht in te dienen als ze van oordeel zijn dat de eigen lidstaat een richtlijn onjuist heeft omgezet. Vooralsnog kunnen ze zich daarvoor echter niet rechtstreeks wenden tot het Europees Hof van Justitie, tenzij ze er een direct en aantoonbaar belang bij hebben. De toegang tot het Europees Hof van Justitie kan in de toekomst mogelijk verbeteren als het Aarhus-verdrag volwaardig wordt toegepast. Eind 2003 publiceerde de Commissie een pakket van drie voorstellen om dit Aarhus-verdrag verder toe te passen. Het gaat om een voorstel tot ratificatie door de EU, een ontwerp-richtlijn inzake toegang tot het Europees gerechtshof en een ontwerp-verordening voor toepassing van het verdrag in de Europese instellingen zelf.
- [34] **Beoordeling en aanbevelingen.** Voor een maatschappelijke adviesraad als de MiNa-Raad is een degelijke toepassing van het Aarhus-verdrag prioritair. De Raad achtte het bijgevolg erg belangrijk dat de Europese Raad zou aandringen op een snelle beslissing (voor

eind 2004) over de toepassing van dit pakket van voorstellen. Daarnaast vroeg de Raad om nu reeds proactief de implementatie van deze maatregelen in Vlaanderen en België voor te bereiden<sup>31</sup>.

#### 6.4. De rol van de rechterlijke macht

[35] **Beschrijving.** Wanneer een lidstaat een richtlijn laattijdig omzet of fout toepast, kan deze door de Europese Commissie ter verantwoording worden geroepen. Dit gebeurt via een inbreukprocedure die finaal kan leiden tot een veroordeling door het Europese Hof van Justitie. Voor het zover komt, kan de lidstaat zich in regel stellen na een reeks formele signalen vanwege de Europese Commissie. Het gaat daarbij achtereenvolgens om een vraag om bijkomende inlichtingen, een formele ingebrekestelling, een aanmaningsbrief terzake en een met reden omkleed advies. Wordt aan dit advies geen gevolg gegeven, dan kan de Commissie beroep indienen bij het Hof van Justitie. Na een eventuele veroordeling voor niet-naleving van de communautaire regelgeving, kan de lidstaat verplicht worden zich aan dit gemeenschapsrecht te conformeren. Als dit niet tijdig gebeurt, start de procedure opnieuw en kan het Hof de lidstaat een boete of een dwangsom opleggen. In heel deze inbreukprocedure speelt de Vlaamse milieuattaché een belangrijke bemiddelende rol.

Via het systeem van prejudiciële vragen kan ook de nationale rechter een rol spelen. De nationale rechter heeft de plicht om nationale wetgeving te interpreteren volgens de geest van de Europese wetgeving (de zogenaamde overeenstemmende interpretatie van het gemeenschapsrecht). Dit houdt in dat hij aan het Europees hof van Justitie vragen kan stellen over de juiste interpretatie van een richtlijn. Op basis van het antwoord kan hij eventueel oordelen dat de omzetting van de richtlijn niet correct is gebeurd en vervolgens de nationale wetgeving schorsen. Dit kan ook inhouden dat hij in een aantal gevallen in de jurisprudentie met Europese richtlijnen kan rekening houden, zelfs al zijn deze nog niet in nationale wetgeving omgezet.

[36] **Beoordeling en aanbevelingen.** Ervaringen met o.m. de nitraatrichtlijn wijzen uit dat het Europese Hof van Justitie de correcte omzetting vrij streng beoordeelt. Een lidstaat heeft er dus alle belang bij om de risico's van de inbreukprocedure ernstig te nemen en bij een omzetting te bewaken dat minstens alle verplichte elementen worden beantwoord. Daarnaast bestaat wel de vrijheid om eventueel bijkomende beleidselementen op te nemen mits deze de voorgaande niet doorkruisen. Wellicht kan de coördinerende rol van de milieuattaché – die nog vaak ad hoc optreedt, namelijk als zich een probleem aandient – in deze fase nog meer systematisch worden uitgewerkt. Mogelijk vergt dit een ambtelijke versterking van deze functie.

31) MiNa-Raad, Briefadvies van Lentetop (afl. 2004/14, punt 15).

## VII. De verdere technische uitvoering

### 7.1. De rol van de administratie

[37] **Beschrijving.** Een belangrijk element in de technische verfijning van Europese regelgeving op niveau van de Europese Commissie is de zogenaamde comitologie procedure. Dit slaat op de werking van drie types van expertcomités (gericht op advisering, regulering of management<sup>32</sup>) voorgezeten door de Europese Commissie en bevolkt door experts uit de lidstaten, in veel gevallen ambtenaren. De opdracht van deze comités is om bepaalde richtlijnen verder technisch in te vullen en uit te werken. Ondanks het belang van deze uitvoeringsprocedure besteden de gewestelijke en federale overheid doorgaans weinig aandacht aan de afvaardiging van experts naar de diverse comités. Het eerder vermelde samenwerkingsakkoord gaat er in elk geval niet expliciet op in. In de praktijk is de werkwijze min of meer analoog als bij de beleidsvoorbereidende expertcomités (zie § [1]). Ook voor de standpuntbepaling binnen deze comités zijn geen duidelijk afgesproken mechanismen voorhanden. Voor zover experts worden afgevaardigd, zullen deze standpunten innemen volgens de eigen professionele inzichten. De mate waarin deze ook breder getoetst worden, hangt vooral af van de bereidheid van de betrokken experts om daarin te investeren.

32) De impact van de vertegenwoordigers uit de lidstaten verschilt naargelang het type comité: in het geval van een regulerings- of managementscomité kan – bij gebrek aan consensus – toch nog de ministerraad of finaal de

Europese Commissie betrokken worden. Dit was recent bv. het geval bij het al dan niet toelaten van een genetisch gemanipuleerde maïsvariëteit waar noch het expertcomité noch de ministerraad het eens geraakten en de Commissie

uiteindelijk de knoop heeft moeten doorhakken. Als de finale beslissing afwijkt van de visie van het comité is wel een expliciete motivering vereist.

[38] **Beoordeling en aanbevelingen.** Het gebrek aan afspraken over de belangrijke comitologieprocedure bij de uitvoering en verdere verfijning van de Europese regelgeving is een ernstig hiaat, ook en vooral in democratisch opzicht. Het is dan ook aangewezen om hierover via een nieuw of aanvullend samenwerkingsakkoord duidelijke afspraken te maken, zowel qua afvaardiging als qua standpuntbepaling. In eerste instantie is er dringend nood aan een volledig overzicht van de bestaande comités en van de bestaande mandaten van federale of gewestelijke vertegenwoordigers in deze comités. Dit is wellicht een opdracht voor de CCIM.

## 7.2. De rol van de politieke overheid

[39] **Beschrijving.** Wellicht is de rol van de politieke overheid in de comitologiefase beperkt tot het al dan niet gemandateerd toestemming en/of opdracht geven aan ambtenaren uit de departementen waarvoor een minister bevoegd is, om aan bepaalde comités te participeren.

[40] **Beoordeling en aanbevelingen.** Een actievere rol van de politieke overheid om werking van deze comitologie op te volgen en in dat verband de nodige administratieve, politieke en maatschappelijke *feedback* te organiseren zou een belangrijke stap vooruit zijn. Op dit niveau zouden de lidstaten zich kunnen inspannen om de samenstelling van de diverse comités zo evenwichtig mogelijk in te vullen in functie van de samenstelling ervan en om de werking ervan op een zo transparant mogelijke manier te organiseren.

## Bijlage 1

### Samenvattende tabel

Fases	Upstream	
Actoren	Voorbereiding	Besluitvorming
<b>Administratie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meer participeren in de expert-comités van de EC</li> <li>- Vroegere agendering van aanduiding piloten binnen CCIM</li> <li>- Netwerken uitbouwen met experts en piloten uit meerdere beleidsdomeinen</li> <li>- Afstemming tussen departementale eurocoördinatoren</li> <li>- Vlaamse ambtenaren meer detacheren naar EC</li> <li>- Extra investeren in vroege dossieranalyse</li> <li>- Tijdige terugkoppeling naar politieke overheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verdedigen van milieudossiers in raads werkgroepen en COREPER ook aan gewesten overlaten</li> <li>- Permanente verdeling woordvoerschap tussen gewestelijke en federale attachés</li> <li>- werk maken van beleidsdomein overschrijdende CCIM-werkgroepen</li> </ul>
<b>Politieke overheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politieke sturing van experts en piloten op hoofdlijnen via dossier-fiches</li> <li>- Eerste afstemming federale en regionale belangen</li> <li>- Aanvullend op EU-impactanalyse potentiële impact op Vlaanderen snel inschatten</li> <li>- Samenstellen van een specifiek opvolgingsteam</li> <li>- Politieke cultuur met meer interesse voor EU-beleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Herziening bestaande samenwerkingsakkoorden gericht op bron-tot-monding benadering</li> <li>- Hervormen van de CCIM tot een nationaal coördinatiesysteem, o.m. voor het vastleggen van standpunten inzake Europees beleid</li> <li>- In dat kader uitwerken van een geïntegreerd systeem met een evenwichtige bijdrage van alle betrokken beleidsdomeinen</li> </ul>

## Downstream

### Omzetting

- Via de hervormde CCIM de continuïteit van de omzettingsinspanningen bewaken (vermijden van jo-jo-effect)
- Aanvullende coördinatie op Vlaams niveau is een centrale opdracht voor het VOIM en de departementale euro-coördinatoren

### Uitvoering - Handhaving

- Overzicht uitvoerende comités voor EU-beleid en van Vlaamse (en federale) mandaten daarin
- Formele afspraken in samenwerkingsakkoord m.b.t. werking van afgevaardigde experts
- Daarbij bijzonder accent leggen op transparante feedback mechanismen
- Nauwgezette bewaking deadlines door VOIM bij inbreukprocedures
- Onderzoeken van juridische mogelijkheden voor optreden Vlaamse administratie bij Europees Hof Van Justitie

- Analoog met besluitvorming streven naar een nationaal coördinatieorgaan inzake uitvoering van EU-beleid
- De ondersteunende cel voor het nationaal coördinatieorgaan een neutrale locatie geven, bv. bij PV
- Snelle politieke engagementen: uitspraken op hoofdlijnen over de sturing van de omzetting

- ‘Comitologie’ werking actiever opvolgen en (bij)sturen waar nodig
- Onderzoeken mogelijkheden substitutie-mechanisme
- Uitwerken van meer transparante procedures i.v.m. Europese beleidscorrectie

Fases		Upstream	
Actoren	Vorbereiding	Besluitvorming	
<b>Wetgevende macht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Systematische screening en bespreking van belangrijke nieuwe dossiers (o.m. via publieke hoorzittingen)</li> <li>- Formuleren van vroege bottom-up inbreng via resoluties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formuleren van facultatieve adviezen met oog op belangrijke beslismomenten</li> <li>- Instellen van een verantwoordingsplicht Vlaamse regering</li> <li>- Europarlementairen beter informeren over visie Vlaams parlement</li> </ul>	
<b>Maatschappelijke actoren</b> <b>Adviesraden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inbreng van deze actoren in Europese circuits (federaties en zo mogelijk raadgevende comités) faciliteren</li> <li>- Pleiten voor oprichting volwaardige Europese raad Milieu of duurzame ontwikkeling</li> <li>- Domeinraden stimuleren actiever in te spelen op consultatieprocedures, o.m. bij impactanalyses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evenwichtige inbreng in proces faciliteren en bewaken</li> <li>- Doorwerking naar samenstelling, opdracht en werkwijze van betrokken strategische adviesraden</li> <li>- Voorziene motiveringsplicht nu reeds toepassen</li> <li>- Pleiten voor versterking rol ESC en COR o.m. via motiveringsplicht</li> </ul>	
<b>Rechterlijke macht</b>			
<b>Flankerend beleid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gecoördineerde databank met info over ontwikkeling EU-beleid voor alle (ook maatschappelijke) actoren beschikbaar maken</li> <li>- Kennisversterking van alle relevante actoren door actieve vorming- en opleidingprogramma's</li> </ul>		

## Downstream

Omzetting	Uitvoering - Handhaving
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vereenvoudiging van meldingsprocedure voor nieuwe omzettingsdossiers</li> <li>- Afstemmen en harmoniseren met federale en andere gewestelijke procedures</li> <li>- Organiseren van parlementair debat over mogelijk opties voor omzetting richtlijnen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aandringen op snelle toepassing van Aarhus-verdrag door Europese instellingen zelf</li> <li>- Idem m.b.t. afronden van een richtlijn m.b.t. toegang van actoren tot Europees Hof</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evenwichtige inbreng van maatschappelijke actoren in parlementair debat</li> <li>- Meer systematische inbreng van strategische adviesraden in dit parlementair debat</li> <li>- Jaarlijkse round up inzake lopende EU-dossiers als Gezamenlijk initiatief van parlement en adviesraden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arresten van het Europees Hof van Justitie ernstig nemen en alle verplichte elementen beantwoorden</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opmaak nationale databank en scorebord voor een nauwe opvolging van de omzetting van Europese dossiers</li> </ul>	

## Bijlage 2

### Lijst van de afkortingen

ABB:	Administratie Buitenlands Beleid
COR:	Comité van de Regio's
COREPER:	Commissie van permanente vertegenwoordigers
CCIM:	Coördinatie Commissie Internationaal Milieubeleid
DGE:	Directoraat-generaal Europese zaken
EEAC:	European Environmental and sustainable development Advisory Councils
EESC:	European Economic and Social Comité
FOD:	Federale Overheids Dienst
NCE:	Nationale Coördinatiecel Europees beleid
ICL:	Interministeriële Conferentie Leefmilieu
IRCEL:	Interregionale Cel Leefmilieu
NCCM:	Nationaal Coördinatie Comité Milieubeleid
PV:	Permanente vertegenwoordiging
VOIM:	Vlaams Overleg Internationaal Milieubeleid