

# ***DEMOKRITOS***

*Mededelingen van de Vakgroep Politieke Wetenschappen*

Hendrik Vos

Een bijdrage tot het debat  
over de toekomst van de regio's in Europa

**III**

Universiteit Gent

*1999- 3*

### *Abstract*

De discussie over de huidige en toekomstige plaats van de regio's in Europa is bijzonder pertinent, vooral in die landen waar het debat over de bevoegdheidsverdeling tussen de regionale en de centrale overheden volop aan de gang is.

Om het regionaliseringsproces echter ten volle te begrijpen, moet het in een internationale context bestudeerd worden: devolutie (dus het verschijnsel van regio's die macht veroveren) is immers een wereldwijd fenomeen. Een belangrijke hedendaagse evolutie heeft te maken met de Europese integratie. In de eerste plaats wordt in deze bijdrage dan ook onderzocht in welke dynamiek de Europese regio's de voorbije decennia zijn terechtgekomen. Op het einde van het millennium staat de Europese Unie voor een aantal belangrijke uitdagingen. In deze bijdrage wordt onderzocht welke de effecten van deze uitdagingen zullen zijn voor de regio's. Deze analyse maakt het mogelijk om inzicht te verwerven in de vooruitzichten voor de regio's op middellange termijn. In een laatste deel wordt ingegaan op het cruciale probleem van het institutionele kader dat zal vereist zijn om de rol van de regio's in Europa te formaliseren.

Dr. Hendrik Vos is lid van de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

*The discussion about the present and the future position of the regions in the European context is a very pertinent one, especially in those countries where the debate about the division of competences between regional and central government is definitely engaged.*

*To gain an understanding of the process of regionalism, the topic must, however, be studied in an international context since devolution (and thus regions gaining power) is a world-wide phenomenon. One of those evolutions has to do with European integration. A brief look is taken at the main dynamics in which the European regions have been caught up in over the last couple of decades. At the end of the millennium, the European Union is facing a number of very important challenges. This contribution examines how the position of the regions will be affected by those challenges. The analysis makes it possible to gain a medium term understanding of the prospects of the European regions. In a last section, this contribution deals with the crucial issue of the institutional settings that will be needed to formalise the role of the regions in Europe.*

*Dr. Hendrik Vos is member of the Department of Political Science at the University of Ghent (Belgium).*

Il est d'actualité de discuter de la place actuelle et future des régions en Europe est d'actualité, en particulier dans les pays où le débat sur la répartition des compétences entre le niveau central et le niveau régional bat son plein.

Pour comprendre pleinement le processus de régionalisation, celui-ci doit être étudié dans son contexte international. La 'dévolution', c'est-à-dire le fait que des régions obtiennent des pouvoirs, est en effet un phénomène mondial. Au niveau international, l'intégration européenne représente une évolution importante. Cette monographie décrit plus particulièrement la dynamique qu'ont connue les régions européennes durant les dernières décennies. A la fin de ce millénaire, l'Union européenne se trouve confrontée à certains défis importants. Cette monographie étudie des lors l'impact de ces développements sur les régions. Cette analyse permet d'évaluer les perspectives à moyen terme pour les régions. Dans une dernière partie il est question de l'adaptation institutionnelle qui sera nécessaire afin de formaliser le rôle des régions en Europe.

Dr. Hendrik Vos est membre du Département de Sciences Politiques à l'Université de Gand.

*Inhoud*

**Abstract 2**

**1. Vlaanderen na de millenniumwissel: regio of staat in Europa? 4**

**2. Europese regio's zijn belangrijk geworden 7**

Regio's als achtergestelde gebieden 7

De opkomst van het regionalisme als politieke kracht 9

**3. De uitdagingen waarvoor de Unie staat en de consequenties voor de regio's 12**

Uitbreiding van de competentiesfeer van de Unie 13

De EMU 14

Uitbreiding van de Unie naar het oosten 15

De vraag naar meer democratie 17

**4. De institutionele structuur: naar een Europa van de regio's? 19**

De obstakels 19

Concrete alternatieven voor regionale participatie 21

**5. Besluit 23**

**Noten 24**

**Bibliografie 27**

## 1. Vlaanderen na de millenniumwissel: regio of staat in Europa?

Het *Overlegcentrum Vlaamse Verenigingen* — zeg maar de Vlaamse beweging — congresseerde in november '98 in Antwerpen: een feestmeeting heette het te zijn, onder de titel “Vlaanderen Staat in Europa”. Een woordspeling waarachter een geladen debat schuilt.

Al verscheidene jaren wordt in bepaalde culturele, economische en politieke middens druk gespeculeerd over de onafhankelijkheid van de Vlaamse regio (en dus het ontstaan van een Vlaamse staat). Tot voor korte tijd deed 2002 de ronde, 700 jaar na de Guldensporenslag, waarvan men soms lijkt te vergeten dat die minder Vlaams was dan wel eens wordt voorgesteld. Maar nu 2002 toch wel erg dichtbij komt en alles in gereedheid wordt gebracht om op de ommezijde van de euromuntstukken die precies in dat symbolische jaar in omloop zullen komen een beeltenis van de vorst te sculpteren, groeit het besef dat er voor een eventuele onafhankelijkheid méér nodig zal zijn dan een finaal rondje staats hervorming na de volgende verkiezingen. Nauwelijks enkele maanden geleden circuleerde een anagram van 2002: 2020 was voor de Vlaamse minister-president al realistischer als onafhankelijkheidsdatum. Het gaat hier uiteraard om meer dan om getallenmagie. Het is duidelijk dat de Vlaamse beweging en een ruime groep sympathisanten de Belgische staat als een anachronisme beschouwen. De twee, drie of vier regio's waaruit deze staat is samengesteld, zullen volgens deze logica binnen hooguit enkele decennia min of meer volwaardige staten vormen binnen een Europese Unie die op dat moment wellicht verder geïntegreerd zal zijn.

Maar er zijn vanzelfsprekend ook tegenstanders van verdere Vlaamse autonomie en dus uiteraard van Vlaamse onafhankelijkheid. Ze schilderen de adepten van de Vlaamse staat af als romantische fantasten, dan wel als een bende naargeestige extreem-rechtse figuren. Regionale identiteit wordt door velen onder hen gereduceerd tot *jeu de boules* onder Provençaalse bomen, een Schotse kilt en eventueel een Vlaamse pensenkermis, maar alleszins niets waaraan politiek-bestuurlijke consequenties over de staatsinrichting moeten worden gekoppeld. Doet men dit wel, dan verzeilt men onverbiddeijk in een Joegoslavië-scenario. Anders gezegd: als er al iets bestaat als regionale identiteit, dan rechtvaardigt dit geenszins aanspraken op een eigen staat.

Over de wenselijkheid van regionale onafhankelijkheid wordt dan ook volop gediscussieerd. Over de democratische legitimiteit van dit project (of liever over het gebrek eraan<sup>1</sup>) evenzeer. Maar het dispuut is een stuk complexer dan uit de polemieken zou kunnen blijken: de polarisering in het debat neemt immers niet weg dat de discussie over de toekomst van de regio pertinent blijft en dat hier ernstig over moet worden nagedacht. Want over één zaak mag men zich geen illusies koesteren: niets blijft wat het is, ook niet de manier waarop samenlevingen georganiseerd zijn.

Met andere woorden, wie in de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de regionale overheden een ideaal evenwicht meent te ontdekken, moet leren leven met het besef dat elke wijze van staatsinrichting (of het nu gaat om een klassieke stadstaat, een feodale maatschappij, de moderne staat van na Westfalen of de federale staat van op het einde van de twintigste eeuw) slechts een historische variant is, die permanent aan evolutie onderhevig is en dus geen eeuwig leven beschoren is.

Het wordt dan ook de hoogste tijd om het debat wetenschappelijk te voeren, waarbij het niet zozeer gaat over ‘wat wel of niet *hoort* te zijn’, maar over ‘wat *zal* zijn’. En dat is niet eenvoudig, want het impliceert het maken van voorspellingen. Gissen over de politieke organisatievorm van de maatschappij in een verre toekomst, is echter een aangelegenheid voor futurologen. Speculeren over de toekomst en de rol van de staat binnen enkele jaren of hooguit decennia, blijft nog steeds een grootse ambitie, maar op basis van een studie van de evoluties die zich vandaag voordoen, kan daarover toch al iets gezegd worden.

Wie de evolutie bekijkt, merkt al snel dat de regio voor de staat een belager in opmars is, in België én elders. Men realiseert zich doorgaans te weinig dat er bijvoorbeeld in het Europa van 1970 nauwelijks regio’s waren<sup>2</sup>. Op een kleine dertig jaar tijd zijn alom in datzelfde continent regionale parlementen, regeringen, zelfs hele administraties als paddestoelen uit de grond geschoten, met reële competenties en jurisdicties, die duizenden mensen tewerkstellen en enorme budgetten beheren, die worden bestuurd door capabele en vaak ambitieuze politici, enzovoort. De kans dat deze evolutie vandaag plots zou worden teruggeschroefd of zou stilvallen, is omwille van meerdere redenen eerder gering<sup>3</sup>. Men kan zich, gezien het plotse, ingrijpende en toch wel behoorlijk gezwinde karakter van het proces zelfs afvragen of het niet gepaster is over ‘revolutie’ te spreken. In Amerikaanse literatuur rijmelde men recent nog over de ‘devolution revolution’<sup>4</sup>, waarmee overigens werd aangetoond dat het geenszins gaat om een louter Europees verschijnsel: de druk tot regionalisering die zich vanaf de jaren zeventig-tachtig voordoet, is een wereldwijd fenomeen. Dit is niet de plaats om in te gaan op de oorzaken van deze druk (die zowel vanuit de bevolking als vanuit de bestaande organisatievormen zélf blijkt te komen<sup>5</sup>). Dat deze beweging overal in de wereld grote successen heeft kunnen boeken, heeft wellicht te maken met de kracht van deze druk, maar ongetwijfeld ook met externe factoren, zoals het einde van de Koude Oorlog (in de koude-oorlogsperiode waren geopolitieke evenwichten in die mate belangrijk dat geen ondergraving of relativering van de stabiliteit van de grenzen kon worden geduld).

\*  
\*       \*

Met andere woorden: wat zich in Vlaanderen en België voordoet, is in geen geval uniek en is deel van een uitgebreid proces dat dan ook in eerste instantie in een ruimer kader moet worden bestudeerd. Wie een zinvolle visie op de toekomst van Vlaanderen in België wil ontwikkelen, moet dus rekening houden met evoluties op internationaal vlak. In eerste instantie gaat het dan om wat er in Europa gebeurt.

Hier moet het opzet van deze bijdrage worden gesitueerd: een antwoord op de vraag naar de toekomst van de Vlaamse kwestie wordt niet geformuleerd, maar door het detecteren van de regionale dynamiek op Europees vlak wordt een bijdrage geleverd tot het invullen van dat ruimere kader waarbinnen zich een dynamiek voordoet die mee haar stempel drukt op de plaats van de regio’s in het algemeen en dus ook op de verhouding van deze regio’s ten opzichte van de centrale staten. Onrechtstreeks zullen verschillende van de elementen die ik zal aanhalen een aandeel leveren in een betere inschatting van wat op nationaal vlak met de regio’s gebeurt of zal gebeuren.

Concreet tracht ik in dit essay na te gaan welke plaats de regio's in Europa verworven hebben en welke implicaties de uitdagingen waar de Europese Unie op dit moment voorstaat, zullen hebben voor de regio's. Ik baseer mij hiervoor gedeeltelijk op onderzoeksresultaten die ik al eerder publiceerde in het *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*<sup>6</sup>. In een laatste deel zal ik stilstaan bij de institutionele kwestie: op welke manier en binnen welke structuur kunnen (zullen?) regio's betrokken worden bij de Europese constructie?

## 2. Europese regio's zijn belangrijk geworden

Om de huidige plaats van de regio's te begrijpen, is een inzicht in de historische dynamiek van het regionale feit in Europa essentieel. Dit is echter niet de plaats om uitgebreid op de geschiedenis van de Europese regio's of van het regionaal beleid in te gaan. Voor een begrip van de dynamiek en de krachtlijnen in de evolutie volstaat het om slechts enkele sleutelementen te vermelden. Hieruit zal blijken dat de term 'regio' al lang niet meer alleen gebruikt wordt om achtergestelde, hulpbehoevende gebieden aan te duiden. Onder druk van het regionalisme is het besef gegroeid dat de regio's een bestuursniveau zijn geworden dat niet meer kan worden weggecijferd, wil men een efficiënt en coherent Europees beleid voeren.

### *Regio's als achtergestelde gebieden*

Al in de preambule van het Verdrag van Rome was er sprake van regio's: de problematiek van (economisch) achtergestelde gebieden werd aangekaart, zonder dat er evenwel zeer concrete oplossingen werden gesuggereerd. Men ging er in oorsprong van uit dat een mengeling van integratie en de *invisible hands* van de vrije markt bijna automatisch tot convergentie tussen de regio's zou leiden.

Het pakte anders uit. De integratie bleek niet het beoogde gelijkschakelend effect te hebben. Stilaan groeide het besef dat vele problemen die ontstonden ten gevolge van herstructureringen en afbouw van bijvoorbeeld de kolen- en staalindustrie sterk regiogebonden waren. Ook de meer welvarende lidstaten hadden bijgevolg te kampen met achtergestelde gebieden die zonder massale hulp weinig directe perspectieven op beterschap hadden, ondanks de snelle economische groei van de jaren zestig. In de jaren zeventig begon bovendien het thema van de muntunie op te duiken in het Europese debat en het werd duidelijk dat grote regionale verschillen dit project ernstig zouden bemoeilijken, zoniet onuitvoerbaar maken.

Binnen de Europese constructie worden sinds enkele decennia dan ook geleidelijk aan structuren en instellingen opgericht die specifiek regiogericht van opzet zijn. Zo werd in 1967 een Directoraat-Generaal XVI (D.G. XVI) opgericht. Dit departement zou voortaan verantwoordelijk zijn voor Gemeenschapsacties om de kloof in sociaal-economische ontwikkeling tussen de verschillende Europese regio's te dichten of te verkleinen. Een andere belangrijke pijler zou het in 1975 opgerichte *Europees fonds voor Regionale Ontwikkeling* (EFRO)<sup>7</sup> worden. Met de Europese Eenheidsakte (1986) werd het belang van een uitgewerkte economische regionale politiek voor het eerst in het Verdrag opgenomen<sup>8</sup> en de bevoegdheden van de Commissie terzake breidden geleidelijk uit bij elke hervorming van de structuurfondsen.

Of het uiteindelijke doel van het regionale economisch beleid, namelijk cohesie, al dan niet werd bereikt, hangt af van de invulling die aan het woord *cohesie* wordt gegeven. Harvey W. Armstrong heeft het over dit gebrek aan een eensluidende betekenis: "It seems clear that part of the cohesion goal implies the reduction of regional inequalities. But which inequalities — income, employment, or



unemployment? Is the goal partial or complete equalization, and over what time-period? Should EC regional policy be concerned with purely economic inequalities, or should it, for example, be concerned with the preservation of regional cultures and languages? Issues such as these have never been resolved. Until they are, it will never be possible to assess accurately the likely effectiveness of a given policy reform. One cannot evaluate a policy until one knows precisely what it is meant to achieve.”<sup>9</sup>

Het blijkt in elk geval bijzonder moeilijk te zijn om de sociale en economische ontwikkeling van de verschillende regio's min of meer op een gelijkaardig niveau te brengen. In haar “Resolutie over het regionaal beleid van de Gemeenschap en de rol van de regio's” (1988)<sup>10</sup> toont het Europees Parlement zich bijvoorbeeld sterk ontgoocheld: de regionale ongelijkheden waren niet afgenomen sinds 1970 (vóór de oprichting van het EFRO en vóór de constitutionalisering ervan in het Verdrag). De extra middelen die door de Gemeenschap werden besteed aan het regionaal beleid werden lang niet altijd op een complementaire manier gebruikt. In verscheidene lidstaten ging de verdere uitbouw van het Europees beleid ten koste van het eigen regionaal beleid.

Anderzijds leidden de onderhandelingen over de structuurfondsen stevast tot een verhoging van de middelen<sup>11</sup>. De directe financiële hulp is dan ook enorm toegenomen. Eén van de belangrijkste beslissingen in dit verband was het besluit om parallel met de invoering van de eenheidsmarkt, de omvang van de structuurfondsen te verdubbelen in de periode 1989-1993.

Anders gezegd, ondanks de gebrekkige doeltreffendheid van het gevoerde beleid, werd de nood aan meer cohesie over het algemeen wel erkend en het regionaal economisch beleid werd alsmaar belangrijker. Zoals verder zal blijken, blijft het streven naar economische en sociale cohesie ook in de toekomst een prioriteit voor de Unie.

Maar wat is de rol van de regio's in dit regionaal economisch beleid? Er moet op worden gewezen dat de uitbouw van een werkelijk *gemeenschappelijk* regionaal beleid uitermate moeilijk was, omdat verschillende lidstaten hun greep op dit beleid (en vooral op de financiering ervan) wilden houden. De discussie in 1979 over de invoering van een *buiten-quota gedeelte* ten belope van 5% van de middelen van het EFRO (over de besteding van dit gedeelte zou de Commissie een belangrijke stem krijgen, waardoor dit buiten-quota gedeelte veel minder onder de directe controle van de lidstaten zou staan) is een typisch voorbeeld van de strijd tussen de lidstaten en de commissie over de controle over de fondsen. In deze periode was de inbreng van de regio's zeer gering, om niet te zeggen onbestaande.

In de loop van de jaren tachtig onderstreepte het Europees Parlement als eerste echter het belang van het regionaal niveau in Europa en het benadrukte de noodzaak om dit niveau te betrekken bij (onder meer) de totstandkoming en de uitvoering van het regionaal beleid<sup>12</sup>. Ook de Commissie begon in deze periode te beseffen dat een grotere betrokkenheid van de regio's noodzakelijk was, onder meer omdat de projecten uiteindelijk in en door de regio's moesten worden geïmplementeerd. Daarom nam zij het initiatief om in 1988 een *Adviesraad voor Regionale en Lokale Autoriteiten* op te richten<sup>13</sup>. Hoewel de bevoegdheden en de uiteindelijke impact van deze adviesraad verre van kolossaal kunnen worden genoemd, was de beslissing tot oprichting ervan

belangrijker dan op het eerste zicht zou kunnen blijken. De regio's haalden immers een cruciale slag thuis, want ze konden voortaan *formeel* betrokken worden bij de Europese besluitvorming. Een erkenning die kon tellen, hoewel het effect ervan nog enkele jaren louter psychologisch zou blijven.

De regio's werden intussen echter stilaan assertiever en begonnen zich (eigenlijk al sinds het begin van de jaren zeventig) ook zelf te organiseren. Pongy en Saez hebben het over een werkelijke regionale mobilisatie<sup>14</sup>. Zo ontstonden organisaties die de belangen van de regio's in het algemeen trachtten te verdedigen en onder meer ijverden voor een grotere betrokkenheid bij de toewijzing van projecten en de verdeling van de regionale steunmaatregelen<sup>15</sup>. Een aantal van deze 'koepelorganisaties' ontstonden uit de talrijke samenwerkingsverbanden (die simultaan bleven bestaan) tussen geografisch aangrenzende regio's met specifieke belangen en problemen<sup>16</sup> en tussen niet-aangrenzende regio's met bepaalde gelijklopende (meestal economische) belangen<sup>17</sup>. Ook werden talloze 'regionale informatiebureaus' (een mooi woord voor lobbygroepen) opgezet rondom de Europese Commissie, in pogingen om (informeel) op de besluitvorming te wegen<sup>18</sup>. Michael Keating geeft aan dat in 1989 de meeste Duitse *Länder*, vier Spaanse regio's, zes Franse regio's en twee departementen en vier Britse lokale besturen over een eigen 'vertegenwoordiging' beschikten in Brussel<sup>19</sup>. Dit aantal is intussen ongetwijfeld met tientallen uitgebreid: Greenwood onderscheidde in april 1996 zo een 135 regio's en lokaliteiten met een directe vertegenwoordiging in Brussel<sup>20</sup>.

Belangrijk is vooral dat wanneer men het vroeger over regio's had, men eigenlijk 'probleemgebieden' bedoelde, die steun nodig hadden, die geleidelijk ook zélf voor die steun zijn beginnen opkomen en recent (zij het over het algemeen in zeer beperkte mate) betrokken worden bij het beleid om de regionale achterstelling weg te werken. Of zoals Cathy Berx het stelt: "Van louter territoriale omschrijvingen die bepaald worden door een aantal sociaal-economische determinanten, over passief voorwerp van een regionaal beleid van de gemeenschap, zijn zij uitgegroeid tot gesprekspartners bij dit beleid."<sup>21</sup>

### De opkomst van het regionalisme als politieke kracht

Geleidelijk aan, en dan vooral vanaf de jaren zeventig, is er echter een tweede en nieuwe dynamiek ontstaan, meer bepaald ten gevolge van het feit dat in vele lidstaten een of andere vorm van regionalisering werd doorgevoerd. Hoewel dit niet de plaats is om dieper in te gaan op de oorzaken van deze regionalisering, is het belangrijk om in elk geval twee cruciale factoren te vermelden:

Sinds enkele decennia treft men over in Europa regionalistische sentimenten aan, hetgeen zich uit op cultureel vlak (renaissance van lokale talen, gebruiken, literatuur, ...) én op politiek vlak (regionalistische partijen, afscheidingsbewegingen, ...). Druk van de bevolking op de centrale overheden om aan de regio's een bepaalde mate van autonomie te verlenen, vindt men dus niet uitsluitend terug in één bepaald type van regio's (bijvoorbeeld de arme regio's, of de rijke, of degene met etnische minderheden, ...). Een tweede oorzaak van de regionaliseringsbeweging die sinds 1970 Europa in haar greep heeft, kan gesitueerd worden in datgene wat Keating "the technical needs of the modern state"<sup>22</sup> noemt. Rupert B. Vance stelde in 1972 in de *International Encyclopedia of the Social Sciences* al dat "[i]f territorial groups did not exist, political organization would have to

call them into being in order to function.”<sup>23</sup> Ook recent werd er herhaaldelijk op gewezen, onder meer in het kader van de discussie die wordt gevoerd in verband met het subsidiariteitsprincipe, dat het uit efficiëntieoverwegingen wenselijk is om territoriale eenheden onder het niveau van de centrale staat een aantal bevoegdheden te verlenen<sup>24</sup>. Vooral in grote staten is het moeilijk voor de centrale overheid om met voldoende informatie en kennis van zaken te oordelen bij het nemen van beslissingen die specifiek betrekking hebben op een regio. *The Economist* liet in een artikel naar aanleiding van het referendum over devolutie in Schotland, aan duidelijkheid niets te wenzen over: “If there is a turn-of-the-century message in Europe, it may be ‘devolve or die’.”<sup>25</sup>

Maar wat ook de oorzaak is, het is een feit dat er zich in de meeste lidstaten van de Unie een decentraliseringsproces heeft voorgedaan of nog voordoet. Of dit nu devolutie, regionalisering of federalisering wordt genoemd, is in deze context niet eens zo belangrijk en heeft meestal slechts met verschillen in gradatie te maken. Regio's hebben in vele lidstaten een aantal bevoegdheden in handen gekregen, op uitvoerend vlak en vaak ook op wetgevend gebied.

In dezelfde periode werd ook in de Europese integratie vooruitgang geboekt: het ‘werkterrein’ van de Gemeenschap (intussen Unie) breidde fors uit ten gevolge van de Europese Eenheidsakte en de verdragen van Maastricht en Amsterdam, onder meer met die domeinen die in vele staten net tot de bevoegdheden van de regio's gingen behoren (transport, onderwijs, beroepsopleiding, milieu, cultuur, arbeid, gezondheid, ...)<sup>26</sup>. Dit leidt tot een paradoxale situatie: langs de ene kant krijg je de indruk dat de regio's meteen moeten ‘afgeven’ wat ze net verwierven (ietwat *cru* uitgedrukt: de staats- en regeringsleiders verkopen datgene uit wat ze toch al niet meer in handen hebben). Vooral bij de Duitse *Länder* heeft dit na Maastricht tot grote protesten geleid. Het is mede omwille van dit protest dat de voormalige Duitse Bondskanselier Helmut Kohl in Amsterdam minder dan anders een voortrekkersrol op zich nam. Maar langs de andere kant worden de regio's net ten gevolge van het feit dat hun bevoegdheden Europese competenties worden, meer betrokken bij de integratie. Nu staan ze immers in voor de uitvoering van Europese regelgeving en op basis hiervan maken ze aanspraak op een grotere betrokkenheid bij de totstandkoming van deze regelgeving. Marc Cogen wijst erop dat wanneer regio's in het geheel geen zeggenschap hebben in de Europese wetgeving, ze deze wetten soms laattijdig of onvolledig uitvoeren<sup>27</sup>.

Met andere woorden, de regio's (ook degene die van ‘hun’ centrale staat slechts uitvoerende bevoegdheden hebben gekregen) worden nu mede verantwoordelijk voor het implementeren van Europese beslissingen en bevinden zich op die manier in een niet te onderschappen machtspositie die alleen maar kan leiden naar een grotere invloed van de regio's bij de totstandkoming van EU-regelgeving. In zijn “Resolutie over het regionaal beleid van de Gemeenschap en de rol van de regio's”<sup>28</sup> en in zijn “Communautair handvest voor regionalisering”<sup>29</sup> pleitte het Europees Parlement onder meer omwille van deze reden in 1988 al voor een meer fundamentele rol voor de regio's in de Europese besluitvorming, inclusief een institutionalisering van de democratische vertegenwoordiging van de regio's op Europees vlak.

\*

\*        \*

Samengevat kan men stellen dat er zich sinds enige jaren een fundamentele verandering heeft voorgedaan: nu het regionalisme overal in Europa een belangrijke (en succesvolle!) politieke kracht is gebleken, komen regio's niet enkel meer ter sprake als het gaat over economische achterstelling. Dit besef leidde ertoe dat met het Verdrag van Maastricht een Comité van de Regio's werd opgericht, met als opdracht zich niet uitsluitend bezig te houden met het regionaal economisch beleid, maar met alle zaken die de regio's kunnen aanbelangen. Over dit Comité volgt verder overigens nog meer.

De wijzigingen aan het structuurbeleid, het toegenomen aantal federale en regionale regeringen binnen de EU-lidstaten en een europeanisering van regionale aangelegenheden hebben het belang van de regio's doen toenemen. Men zou verwachten dat de regio's dan ook prominenter aanwezig zijn in de besluitvormingsprocessen van de Unie. Dit mag echter niet overschat worden. Tot op heden blijft de plaats van de regio's binnen deze Europese besluitvorming zeer beperkt. Deze paradox zal nog duidelijker naar voor komen in de volgende delen van deze bijdrage: op het eerste zicht zullen de uitdagingen waar de Unie voorstaat de regio's nog sterker naar voor doen komen (deel 3), maar tegelijkertijd zullen belangrijke obstakels (die in deel 4 zullen behandeld worden), het zeer moeilijk maken om dit toegenomen belang ook te formaliseren.

### 3. De uitdagingen waarvoor de Unie staat en de consequenties voor de regio's

**A**lvorens er iets kan gezegd worden over de regio's in Europa, moet aandacht besteed worden aan hun positie binnen de lidstaten. Hoewel er signalen zijn dat de belangstelling voor het regionale thema wat begint te tanen<sup>30</sup> en het regionalisme niet meer in staat is om de grote massa's te beroeren, lijkt er nergens een tendens te bestaan om de regio's macht te ontnemen<sup>31</sup>. Minder regionalistisch sentiment in de politiek, betekent in geen geval dat de intussen opgerichte structuren zullen worden ontmanteld. Tekenend in dat verband is bijvoorbeeld de discussie die in België gevoerd wordt over de homogene bevoegdheidspakketten<sup>32</sup>. Hoewel volstrekt homogene bevoegdheidspakketten in de bestuurlijke realiteit niet bestaan, ligt het in de lijn van de verwachtingen dat bepaalde aspecten van de bestaande bevoegdheidsverdeling opnieuw zullen worden onderhandeld en aangepast. En hoewel een pleidooi voor homogene pakketten in theorie ook een bevoegdheidsoverdracht van de regio's naar de federale staat kan impliceren (waardoor deze laatste weer over de volle bevoegdheid komt te beschikken), zal het in de praktijk voornamelijk de andere richting uitgaan en dus een alibi zijn om verder te knabbelen aan bevoegdheden die tot voor kort tot het exclusieve domein van de centrale staat behoorden.

Daarnaast hebben vele regio's in Europa bevoegdheden verworven die indirect van cruciaal belang kunnen zijn voor hun toekomst. Ik heb het dan onder meer over het onderwijs-, cultuur- en sportbeleid. Het zullen de regio's zijn die in belangrijke mate verantwoordelijk zullen zijn voor de 'socialisatie' van jonge mensen. Onder meer door middel van het onderwijs zullen ze deze mensen een identiteitsgevoel bijbrengen<sup>33</sup>. Ook de rol van de sport en de cultuur in het algemeen, mogen niet onderschat worden bij de creatie van het gevoel van verbondenheid met de regio<sup>34</sup>. Wie wil peilen naar de toekomst van de regio's moet hier rekening mee houden: het valt niet te loochenen dat de regio's die de bevoegdheden in handen hebben om zichzelf te bevestigen of te reproduceren, bewust of onbewust zullen werken aan de creatie of uitdieping van de eigen identiteit. De regio wordt voorgesteld als het vanzelfsprekende samenlevingsverband, en wordt het bestuursniveau bij uitstek om zich mee te identificeren.

Bovendien is er — zoals eerder aangehaald — de sociologische wetmatigheid die zegt dat eens instituties gecreëerd zijn, deze de neiging vertonen zichzelf te bestendigen, bijvoorbeeld door steeds nieuwe belangen te creëren. Men zou in dit verband kunnen spreken van een proces van 'bureaucratische machtsmaximalisatie'. Samenvattend kan dan ook gesteld worden dat de regio's zich staande lijken te houden. Er komt misschien wat minder sentiment bij kijken en de massale aantrekkingskracht van al wat op regionalisme lijkt, is over haar hoogtepunt (net als andere vormen van identificatie met en territoriale eenheid ?), maar de regio's als instituten consolideren zich en boeten in geen geval aan macht of bevoegdheden in.

Hieronder wordt stilgestaan bij enkele actuele thema's die Europa de volgende jaren voor grote uitdagingen zullen plaatsen, mét repercussies voor de regio's. Ik behandel respectievelijk de volgende onderwerpen: een verdere uitbreiding van de competentiesfeer van de Unie (of toch minstens de uitwerking van wat beslist werd in Maastricht en Amsterdam), het in voege treden van de EMU, de uitbreiding naar Oost-Europa en de roep om meer democratie.

### *Uitbreiding van de competentiesfeer van de Unie*

De dynamiek van de integratie leidde de voorbije decennia tot een uitbreiding van de competentiesfeer van de Gemeenschap (intussen Unie). Ik stelde hierboven al dat het werkterrein van de Unie het meest lijkt uit te breiden met betrekking tot die domeinen die in verschillende lidstaten al onder de bevoegdheid vallen van de regionale overheden. Alleen al bij de volledige toepassing of verdere uitwerking en invulling van wat beslist is in Maastricht en Amsterdam, zullen Europese instanties zoals de Raad en de Commissie vaker en vaker het domein van de regio's betreden. En men hoeft geen blind geloof te hechten aan het *spill-over* mechanisme uit de functionalistische redenering, om in te zien dat de bevoegdheden van deze en andere Europese instellingen in de komende decennia nog zullen toenemen.

Zoals eerder vermeld, is het nogal wies dat de regio's die zélf verantwoordelijk zijn voor de implementatie van grote delen van deze nieuwe regelgeving ook betrokken willen worden bij de besluitvormingsprocessen. Christian Engel en Jef Van Ginderachter verwijzen in dit kader naar studies die stellen dat mensen die een beleid moeten uitvoeren of er rechtstreeks bij betrokken zijn, dit beleid makkelijker zullen accepteren als ze de mogelijkheid hebben aan het besluitvormingsproces deel te nemen. Wie invloed kan uitoefenen in het beslissingsproces, zal zich minder geconfronteerd voelen met beslissingen waarvan men vindt dat ze werden opgedrongen<sup>35</sup>. Of de bestaande institutionele mechanismen in staat zullen zijn om deze vragen te kanaliseren, is nog zeer de vraag. Op dit moment zijn er twee officiële kanalen via dewelke de regio's *formeel* en *rechtstreeks* op de Europese besluitvorming kunnen wegen: er is het Comité van de Regio's, ingesteld door artikel 198A van het EG-verdrag en er is de mogelijkheid voor een regionaal minister om in de Raad te zetelen, op grond van artikel 146 van het EG-verdrag. Beide voorzieningen werden pas in Maastricht in het verdrag opgenomen. Alvorens hier iets meer in detail op in te gaan, nog dit: regio's kunnen ook *formeel*, maar *onrechtstreeks* de Europese besluitvorming trachten te beïnvloeden, namelijk door binnen hun staat via bepaalde procedures en structuren mee de standpunten te bepalen die de centrale staat dan in bijvoorbeeld de Raad zal verdedigen. Officieel is dit wat België betreft geconcretiseerd in de vorm van samenwerkingsakkoorden<sup>36</sup>.

Maar voor rechtstreekse beïnvloeding is er dus eerst het Comité van de Regio's<sup>37</sup>: het is duidelijk dat het hier slechts gaat om een raadgevend orgaan. De Raad of de Commissie hoeven zich niet eens te verantwoorden indien ze van de adviezen afwijken en inzake netelige kwesties (zoals de landbouwpolitiek) moet het Comité zelfs niet verplicht om advies gevraagd worden. Het Comité stapte naar de Top van Amsterdam (16 en 17 juni 1997) dan ook met een karrenvracht aan voorstellen die er voornamelijk op gericht waren de formele inspraakmogelijkheden van de regio's te vergroten. Een groots succes is deze top voor de regio's niet geworden. In Amsterdam werd weliswaar beslist om de adviesbevoegdheid van het Comité enigszins uit te breiden, maar van een wezenlijke toename van de politieke armslag, kan geen sprake zijn<sup>38</sup>. Jones waarschuwt er dan ook voor dat “[f]or many critics the Committee of the Regions could degenerate into yet another European talking shop.”<sup>39</sup> Dat in het Comité niet uitsluitend afgevaardigden van regionale, maar ook van lokale overheden zetelen, wordt door een aantal regio's eveneens als problematisch ervaren.

Over dit laatste volgt verder nog meer.

En dan is er artikel 146 van het EG-verdrag<sup>40</sup>: in Maastricht werd op basis van het besef dat sommige aangelegenheden eerder de regio's dan de lidstaten raken, een procedure voorzien waardoor regionale ministers in de Raad kunnen zetelen. Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht konden slechts leden van de nationale regeringen deel uitmaken van de Raad. Anderzijds wilden een aantal staten niet weten van een inperking van hun macht, ten voordele van de regio's. Het compromis dat werd uitgewerkt, bestaat er dan ook in dat een regionaal minister in de Raad geacht wordt om de lidstaat (en dus niet uitsluitend de regio) waaruit hij afkomstig is, te binden. In het Verdrag heet het zo: "De Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van elke Lid-Staat op ministerieel niveau die gemachtigd is om de regering van de Lid-Staat die hij vertegenwoordigt, te binden." Met andere woorden: een Vlaams minister moet in de Raad het Belgisch standpunt te vertegenwoordigen en de vijf Belgische stemmen in de Raad kunnen niet worden opgesplitst (bijvoorbeeld in twee Vlaamse, twee Waalse en één Brusselse)<sup>41</sup>. De regionale minister kan misschien enige morele voldoening putten uit het feit dat hij een keertje met de groten aan tafel mag, maar omdat hij eigenlijk niet het standpunt van zijn regio kan verkondigen, kan men niet spreken van een wezenlijke betrokkenheid van de regio's. Bovendien zijn het de lidstaten die beslissen of zij van deze bepaling gebruik wensen te maken.

Men moet dan ook besluiten dat de regio's meer betrokken worden bij de integratie en ten gevolge daarvan meer directe inspraak in de Europese besluitvorming vragen, maar dat de bestaande inspraakmogelijkheden over het algemeen als onvoldoende worden ervaren.

### *De EMU*

De feitelijke totstandkoming van de monetaire unie zal niet zonder gevolgen zijn voor de regio's. Op een aantal strikt economische aspecten van de EMU ga ik niet in. Er bestaat over vele van deze kwesties overigens nogal wat onenigheid (Zal de EMU een verdere convergentie van levensstandaarden tussen de regio's impliceren? Zal de EMU leiden tot toenemende regionale specialisaties? ...).

Maar de EMU zal ook meer politieke implicaties hebben. In de eerste plaats is er de eerder algemene vaststelling dat de bevoegdheden van de centrale staten nog verder worden uitgehold: het monetair beleid (in vele staten uiteraard al langer *de facto* grotendeels afgestaan aan de Duitse Centrale Bank) verdwijnt op 1 januari '99 uit het takenpakket van de 11 lidstaten die samen het zogenaamde *Euroland* vormen. In het zog daarvan zouden bijvoorbeeld bepaalde aspecten van het fiscaal beleid kunnen volgen: de *strategie van Wenen* voorziet in het agenderen van deze kwestie op de Top van Helsinki, in december 1999. Monetair en fiscaal beleid werden door de staten lange tijd beschouwd als zeer belangrijke exclusieve bevoegdheden, waarin weinig of geen inbreng van de regionale autoriteiten werd geduld. Een eventuele overdracht van (bepaalde aspecten van) deze bevoegdheden naar Europa impliceert dan ook nagenoeg geen machtsverlies (zelfs geen indirect) voor de regio's.

In de tweede plaats kan worden aangenomen dat ten gevolge van de monetaire unie de grensoverschrijdende samenwerking tussen regio's die vandaag al bestaat, intenser zal worden ten gevolge van het wegvallen van wissel- en transactiekosten (of het tot een minimum beperken ervan). Vooral in grensregio's zal dit belangrijke gevolgen hebben, namelijk door een combinatie met de voordelen voor consumenten (het transparanter worden van de prijszetting van producten zal grensoverschrijdende handel doen toenemen). Buurregio's uit verschillende staten zullen geïntegreerd worden in één markt en er zullen grensoverschrijdende afspraken moeten worden gemaakt.

De EMU zal dan ook voornamelijk drempelverlagend werken. Ze zal het makkelijker maken voor een aantal regio's (vooral grensregio's) om een meer autonoom buitenlands beleid te voeren en in functie daarvan een eigen politieke en economische agenda op te stellen, waarbij de activiteiten sterker georiënteerd zullen worden op die van de buurregio's. Indirect kan dit leiden tot een meer onafhankelijke opstelling ten opzichte van de centrale staten en alleszins tot een meer assertieve opstelling van de regio's.

### *Uitbreiding van de Unie naar het oosten*

In het begin van de éérentwintigste eeuw wordt de Unie uitgebreid. De gevolgen van deze uitbreiding zullen immens zijn, en de voorbereidingen zijn vandaag dan ook al volop bezig. Meer bepaald in Agenda 2000 geeft de Europese Commissie een overzicht van de algemene perspectieven voor de EU in het begin van het volgende millennium, met bijzondere aandacht voor de effecten die de uitbreiding op de Unie als geheel zal hebben en voor de financiële aspecten die daarmee zullen samenhangen. Vandaag blijkt al dat de impact van deze operatie op de regio's enorm zal zijn en het Comité van de Regio's volgt de besprekingen in het kader van Agenda 2000 dan ook op de voet. Ik bespreek drie aspecten:

In eerste instantie zijn er de structuurfondsen, bedoeld om regionale ongelijkheden te doen verdwijnen. De regionale steunmaatregelen zijn, zoals eerder gesteld, alsmat uitbreid en een vereenvoudiging dringt zich op<sup>42</sup>. In het licht van de grote economische verschillen die er nog steeds tussen de regio's bestaan, zal alleen al omwille van de stabiliteit van de Unie artikel 130A van het Gemeenschapsverdrag onverminderd blijven gelden: het nastreven van economische en sociale cohesie is en blijft prioritair voor Europa. Ondanks protesten van de zogenaamde netto-betalers (met Duitsland en Nederland op kop), hat de Commissie hierover in Agenda 2000 geen twijfel bestaan, hoewel over de precieze hoogte van de bedragen en de modaliteiten van toewijzing nog behoorlijk vinnig zal worden gediscussieerd. Meer zelfs: het regionaal beleid *moet* zeer fundamenteel worden herdacht. Het is namelijk zo dat zonder enorme aanpassingen de gelden van de structuurfondsen nagenoeg volledig in oostelijke richting zullen verdwijnen eens de uitbreiding heeft plaatsgevonden. De toetreding van relatief minder welvarende regio's heeft immers een dubbel effect: in eerste instantie zijn er meer regio's die aanspraak zullen maken op steun (de Duitse hereniging bood op dit vlak al een niet mis te verstaan voorbeeld) en in tweede instantie zal het BBP-gemiddelde van de Unie als geheel verlagen. Dit zal invloed hebben op de verdeling van de middelen van bijvoorbeeld het Cohesiefonds: de huidige regel is dat slechts landen waarvan het BBP per



inwoner lager ligt dan 90% van het Uniegemiddelde aanspraak kunnen maken op steunmaatregelen uit dit fonds. Door een forse verlaging van het Europees BBP-gemiddelde zouden (sommige van) de vier lidstaten die momenteel uit dit fonds kunnen putten (Griekenland, Ierland, Spanje en Portugal), wel eens uit de boot kunnen vallen. Kortom, het regionaal beleid dreigt met de huidige criteria en filosofie een enorme financieringsbron te worden voor regio's uit nieuwe lidstaten, terwijl de regio's die vandaag tot de Unie behoren er nog nauwelijks aanspraak op zullen kunnen maken. Het leidt weinig twijfel dat de huidige lidstaten én hun regio's dit niet zullen aanvaarden. De regio's pogen dan ook om via hun officiële vertegenwoordiging (het Comité van de Regio's) én informeel via hun lobbygroepen mee te werken aan de herziening van het (lucratieve) structuurbeleid. Bovendien zullen ze van deze grondige revisie gebruik willen maken om ook een stevigere positie te verwerven in het verdere beheer van de structuurfondsen. De Commissie pleit er in Agenda 2000 zelf trouwens voor om de uitvoering van de steunmaatregelen te decentraliseren en voor een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden te zorgen. Een *statement* waar de regio's met genoegen akte van nemen.

In de tweede plaats is het duidelijk dat de nieuwe lidstaten ook in regio's zullen moeten worden onderverdeeld. Voor statistische doeleinden zijn de meeste Europese staten overigens al opgedeeld, maar dit neemt niet weg dat de exacte onderverdeling nog onderwerp van debat zou kunnen vormen. Een groot aantal Oost-Europese staten heeft te kampen met problemen inzake etnische minderheden en bovendien hebben zowel de splitsing van Tsjecho-Slowakije als het uiteenvallen van Joegoslavië de illusie van stabiele grenzen op korte tijd stevig doorprikt. Het bepalen van grenzen gebeurt bovendien zelden naar ieders tevredenheid en kan leiden tot misbruiken: het zou bijvoorbeeld kunnen volstaan om de grens van een vrij welvarende regio enigszins uit te breiden, waardoor een noodlijdend gebied ook binnen de grenzen valt (en het BBP per inwoner onder een zekere grens zakt), om in aanmerking te komen voor Europese steunmaatregelen. Het gebrek aan een duidelijke methode om een gebied in regio's onder te verdelen, maakt deze vorm van *gerrymandering* mogelijk. De Europese instellingen hebben zelf tot op heden namelijk nergens duidelijke criteria vooropgesteld die moeten gelden bij het omschrijven van regio's. De exacte afbakening van regio's kan dan ook nog voor de nodige controverses zorgen. Het is natuurlijk allerminst zeker dat dit in een virulente sfeer zal gebeuren, maar bepaalde Oost-Europese regio's zullen wel op hun grenzen staan én pleiten voor meer autonomie<sup>43</sup>. De problematiek kan in dat geval wel eens op de Europese beslissingstafels terechtkomen, waarbij de Europese autoriteiten niet uitsluitend met de nationale maar ook met de regionale gezagsdragers in een bijzonder complex debat zullen moeten treden, namelijk datgene over de criteria die kunnen of moeten worden gehanteerd bij de onderverdeling van een bepaald gebied in regio's.

En dan is er nog een derde, eerder indirect gevolg van de uitbreiding voor de positie van de regio's. Het is duidelijk — en Agenda 2000 laat hierover evenmin twijfel bestaan — dat een intergouvernementele besluitvorming met twintig of meer lidstaten, weinig realistisch is. De Commissie pleit er dan ook voor om de stemming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad te veralgemenen, hetgeen concreet wil zeggen dat het vetorecht van de lidstaten zal worden ingeperkt. In werkelijk federaal georganiseerde staten impliceert dit (tenminste formeel) geen machtsverlies voor de regio's; regionale en federale autoriteiten staan er op gelijke voet en hun bevoegdheden overlappen elkaar niet: regio's kunnen geen invloed uitoefenen over die materies die aan de federale overheid zijn toegewezen. In praktijk echter blijkt dat de regio's vaak over (informele) mechanismen

beschikken om het centrale beleid te beïnvloeden. Dit soort van mechanismen wordt geleidelijk aan nutteloos, naarmate de macht van de centrale staten afneemt. Dit kan dan ook een stimulans vormen voor de regio's om meer en meer een directe en autonome relatie met de Europese instellingen uit te bouwen.

### *De vraag naar meer democratie*

Al enige tijd is het besef aanwezig dat het democratisch imago van Europa dringend hoort te worden opgevijseld. Het Europees Parlement verwerft als democratisch verkozen instelling geleidelijk aan wel wat meer bevoegdheden, maar onder meer uit opiniepeilingen blijkt duidelijk dat er een kloof gaapt tussen de burger en Europa. Dit is op zich weinig nieuws onder de zon, maar de regio's zien op dit vlak wel een rol voor zichzelf weggelegd. Onder meer bij monde van het Comité van de Regio's verwijzen ze nogal vaak naar artikel A van het Unieverdrag, waarin gepleit wordt voor een Europa waarin "de besluiten zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen". Dit principe wordt nogal vaak gekoppeld aan het subsidiariteitsbeginsel, waarvan sprake in artikel B van het Unieverdrag. Van dit beginsel bestaat echter geen eensluidende interpretatie. In de invulling die in het Verdrag zelf wordt gegeven, komen regio's alleszins niet ter sprake. Artikel 3B van het Gemeenschapsverdrag stelt namelijk enkel het volgende: "Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt." Het 'Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel' dat in Amsterdam aan het Verdrag werd gehecht, is wat de plaats van de regio's betreft eigenlijk niet veel concreter. Wie dat wil kan er een verwijzing naar het regionale niveau in lezen<sup>44</sup>, maar het blijft alleszins zeer vaag en impliciet. Dat subsidiariteit in wezen een federaal principe is, wordt in elk geval niet door elke lidstaat die het Verdrag ondertekende, aanvaard. En in Amsterdam werd weliswaar akte genomen van de regio-vriendelijke "Verklaring van Duitsland, Oostenrijk en België betreffende subsidiariteit"<sup>45</sup>, maar 'akte nemen' is uiteraard niet hetzelfde als 'aanvaarden'.

Integendeel, vele staten (en gaat het hier zeker niet uitsluitend om het Verenigd Koninkrijk) lezen in het subsidiariteitsbeginsel een versterking van het niveau van de centrale staten. De vage formulering van het beginsel maakte dat het weliswaar een prominente plaats in het Verdrag kon verwerven, maar dat het eigenlijk weinig wezenlijke inhoud bevat. De regio's konden er tot op heden alleszins geen macht uit putten.

Maar er is een meer fundamenteel probleem: de regio's hebben nogal eens de neiging om het algemeen aanvaard principe dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden genomen, uitsluitend geografisch te interpreteren. Zo is het Comité van de Regio's behoorlijk snel met zijn conclusie dat "local and regional governments, by their closeness to the citizens, enhance the democratization process of Europe."<sup>46</sup> Het moet duidelijk zijn dat "zo dicht mogelijk bij de burger" iets anders impliceert dan een machtscentrum om de hoek van de straat. Bestuur op een lager niveau (bijvoorbeeld gemeente- of provinciebestuur) impliceert *niet* automatisch een kleinere kloof, grotere

betrokkenheid van de burger, meer mogelijkheden tot reële participatie of een hechtere band tussen regeerder en geregeerde. In een lokaal bestuur gaat het er niet *per se* democratischer aan toe dan in meer grootschalige bestuursvormen (uiteraard ook niet noodzakelijk *minder* democratisch). Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat een pleidooi voor regionalisering niet zelden een alibi is voor een rijkere regio om zich in naam van de democratie en onder het mom van responsabilisering aan verantwoordelijkheden ten opzichte van economisch zwakkere gebieden te onttrekken.

Hierbij toch nog twee zaken: het voorbehoud dat ik plaats bij een eenzijdig geografische interpretatie van “zo dicht mogelijk bij de burger” in het democratedebat, impliceert uiteraard niet dat er geen materies zijn waarvan een regionalisering effectief uitgelezen mogelijkheden biedt om de democratie ten goede te komen. Zo is het best denkbaar dat bijvoorbeeld een cultuur- of onderwijspolitiek met meer inspraak kan rekening houden indien ze niet al te centralistisch bepaald wordt. Het is interessant om in deze context naar Robert Dahl te verwijzen: “We need associations of different dimensions for different purposes”<sup>47</sup>. In tweede instantie mag niet uit het oog worden verloren dat het democratieargument momenteel populair is. Het is niet omdat er kanttekeningen bij kunnen geplaatst worden en omdat de reële motieven vaak minder nobel zijn, dat de regio’s het argument niet *gebruiken* om ruimere bevoegdheden te claimen of om te pleiten voor de instelling van een regionaal niveau in die staten waar dit tot op heden nog niet gebeurd is. In die zin kan de roep om meer democratie er effectief toe leiden dat meer belang wordt gehecht aan het regionale niveau.

#### 4. De institutionele structuur: naar een Europa van de regio's?

**D**at de regio's vandaag belangrijk zijn en in de toekomst nog aan belang zullen winnen, is hierboven aangetoond: regio's worden meer en meer betrokken partij bij de integratie en ze dragen verantwoordelijkheden bij de implementatie van EU-regelgeving, regio's hebben een eigen regionale beweging uitgebouwd op Europees niveau, de uitbreiding en reorganisatie van het structuurbeleid zal door de regio's met argusogen worden gevolgd en ze zullen pogen om formeel en informeel invloed uit te oefenen, de invoering van de EMU zal de mogelijkheden voor regio's inzake grensoverschrijdende samenwerking doen toenemen en leiden tot een min of meer autonoom beleid terzake.

Het is duidelijk geworden dat men zonder overdrijven kan stellen dat regio's een belangrijke positie binnen de Unie verworven hebben en dat ze in de toekomst in geen geval aan belang zullen moeten inboeten. Ze zullen dan ook ijveren voor meer formele inspraak in de Europese besluitvorming. Maar anderzijds (en ook dit is hierboven al duidelijk geworden) slagen de regio's er niet in om een invloedrijke plaats te verwerven in dit proces: de bestaande mogelijkheden worden als onvoldoende ervaren, de inspraakmogelijkheden zijn zeer beperkt en eigenlijk is er ook geen overeenstemming over een geschikte institutionele oplossing voor dit probleem.

Sommigen argumenteren dat het ontstaan van een 'Europa van de Regio's' nog slechts een kwestie van tijd is. Wat er exact bedoeld wordt met zo een Europa, blijft meestal vaag en wordt zelden geëxpliciteerd, maar steeds staat het idee centraal van een nieuwe bestuurlijke inrichting, met de regio's als basiseenheden, als puzzelstukken waaruit de Unie is samengesteld. In dit concept zullen de centrale staten aan de Europese onderhandelingstafels geleidelijk aan vervangen worden door de regio's. Sinds de jaren tachtig is deze notie een thema geworden dat geregeld opduikt in politieke toespraken én in wetenschappelijke literatuur. Tussen de realiteit van vandaag en dit toekomstbeeld staan echter nog vele praktische en fundamentele bezwaren die doen vermoeden dat dit soort van Europa nog niet voor morgen is.

##### *De obstakels*

Om te beginnen kan Europa op vele manieren in regio's worden onderverdeeld. De indeling in NUTS-regio's<sup>48</sup> die door Eurostat (het statistische bureau van de Unie) en de Commissie wordt gehanteerd, is slechts één van de vele alternatieven<sup>49</sup>. Bovendien kunnen de regio's nooit als gelijke onderhandelingspartners worden beschouwd. Welk criterium er ook gehanteerd wordt ter afbakening, steeds zullen de regio's sterk verschillen *qua* bevolkingsaantal, omvang, economische capaciteit, ... Dit hoeft op zich geen probleem te zijn (staten zoals Luxemburg en Duitsland zijn, ten minste formeel, gelijkwaardige partners binnen de Unie), maar er zijn daarnaast ook drastische verschillen tussen de regio's in bevoegdheden waarover ze beschikken, financiële bronnen, wijzen waarop ze hun macht invullen, verhoudingen ten opzichte van hun centrale staat, ...

Op het definitieprobleem wordt ook gewezen door Michael Newman: "Such differences between

the size and power of the regions do not constitute a serious problem for the EU in current circumstances. While the Committee of the Regions is purely advisory the arbitrary nature of its representation can be tolerated. Similarly, other governments can accept Belgian or German regional representatives in the Council of Ministers as long as these simply act as substitutes for ministers from central government. However, if the Committee of the Regions were to allocate resources, or if regional governments secured decision-making powers within the EU that were additional to those exercised by central government, the definition of a region would become a very significant problem.”<sup>50</sup>

Zolang niet bepaald is aan welke criteria een territorium moet voldoen om ‘regio’ te worden genoemd, is het onduidelijk wie wie vertegenwoordigt of bindt in een regionale instelling, vergadering of comité.

De meest eenvoudige manier om dit probleem op te lossen, lijkt eruit te bestaan om de definities van de lidstaten over te nemen. Maar uit een iets meer gedetailleerde blik op de interne structuren van de vijftien lidstaten, blijkt al meteen dat dit in het geheel geen oplossing biedt: de verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot hun intern bestuur zijn werkelijk immens. De term ‘regio’ heeft totaal verschillende betekenissen in verschillende lidstaten. De aanzienlijke verschillen in de bevoegdheden en de macht van de Europese regio’s maken het bijzonder moeilijk om te komen tot één vertegenwoordiging van ‘de’ regio’s. Eneko Landáburu Illarramendi, directeur-generaal van D.G. XVI, geeft een overzicht van de interne variaties binnen de lidstaten met betrekking tot hun regio’s: “Only three countries, Germany, Austria and Belgium, have a federal structure with regional governments that have extensive powers, which in some cases allow them to take action at international level, including dealing with the European institutions. Italy, Spain and France have elected regional councils but these function within the context of a unitary state with varying levels of decentralisation: the *state of autonomies* in Spain, regions of different status [...] in Italy, and regions with competences that are balanced out by the competences of the *départements* in France. In other Member States, varying competences have been given to authorities at sub-national level. [...] Only the United Kingdom could join the first category, at least as far as Scotland and Wales are concerned [...].”<sup>51</sup>

Deze ongelijkheden, die zeer diep zijn ingebed in de institutionele structuur van de lidstaten en in hun geschiedenis, maken het opzetten van één homogeen regionaal kader zowat onmogelijk. De kans dat de verschillen in de posities van de regio’s op korte termijn zullen verdwijnen, is bovendien zeer gering. Om het even welk alternatief koepelorgaan voor de regio’s wordt gecreëerd, het zal altijd bijzonder asymmetrisch samengesteld zijn: welke delegatie kan afgevaardigd worden door de Nederlanders of de Grieken om het hoofd te bieden aan de sterke vertegenwoordiging van bijvoorbeeld de Duitse *Länder* en de Belgische *Gewesten* en *Gemeenschappen*? Zo een orgaan belangrijke bevoegdheden verschaffen, zal nooit getolereerd worden door die landen die niet over werkelijke regionale structuren beschikken.

Een ander obstakel is dat de Unie van vandaag op vele belangrijke domeinen blijft vasthouden aan de intergouvernementele besluitvorming. Enkel praktisch is het al geheel onmogelijk om deze procedures in stand te houden met tientallen regio’s rond de tafel. Het vetorecht van al deze regio’s

zou het systeem onwerkbaar maken. Een Europa van de Regio's moet dan ook impliceren dat de integratie plots in een nooit geziene stroomversnelling zou terechtkomen, namelijk in de richting van een radicaal federalisme. Hoewel het vasthouden aan de intergouvernementele besluitvorming in het licht van de uitbreiding onder vuur ligt en op bepaalde domeinen wellicht niet lang meer kan worden volgehouden (cf. *supra*), is het weinig waarschijnlijk dat er zich op korte of middellange termijn een drastische en totale ommezwaai in de richting van een werkelijk federaal systeem zal voordoen. Nochtans is dit een *conditio sine qua non* voor een werkbaar Europa van de Regio's.

En dan is er uiteraard de realiteit waarbij de touwtjes van de Unie nog steeds vrij strak in handen worden gehouden door de centrale staten. De meer centralistische onder hen zullen categorisch weigeren om de regio's meer macht te verschaffen dan nodig is om het goede functioneren van de Unie te waarborgen. Regionalisten hoeven zich weinig illusies te koesteren: grote lidstaten als Frankrijk, Groot-Brittannië, maar ook Duitsland zullen nooit het soort regionalisme aanvaarden waarbij ze hun lot in handen leggen van de Bretoenen, Catalanen, Schotten of Vlamingen. Ook Christian Mestre maakt zich hierover weinig illusies en besloot een artikel over het Comité van de Regio's als volgt: "Reconnaître pleinement le Comité des régions, c'est hisser sur la scène européenne les collectivités régionales et locales, situation impensable pour les États qui tiennent solidement en main les rênes de l'Union."<sup>52</sup>

### *Concrete alternatieven voor regionale participatie*

De regio's een meer effectieve participatie in de Europese besluitvorming verschaffen, impliceert het vinden van een gepaste institutionele oplossing. De obstakels die hierboven werden beschreven, tonen aan dat het vinden van zo een oplossing een bijzonder moeilijke klus is. Het is niet de bedoeling van deze bijdrage om een reeks alternatieven aan te halen en te onderzoeken, maar het zou onverstandig zijn om er in het geheel geen te vermelden.

De meest voor de hand liggende manier om de regio's verder bij de Europese besluitvorming te betrekken, bestaat erin het Comité van de Regio's te versterken en eventueel zelfs om te vormen tot een *Regionale Kamer*. Het Comité blijft hopen dat het, met het Europees Parlement als voorbeeld, stap(je) voor stap(je) meer macht zal verwerven om uiteindelijk een volwaardige instelling te worden. Maar het feit dat het Comité op de Top van Amsterdam geen wezenlijke machtsuitbreiding kon verwerven, zou al een teken aan de wand moeten zijn. Zoals eerder al werd aangetoond, is het in zijn huidige vorm een niet bijzonder machtig of doeltreffend orgaan. Bovendien doet er zich met betrekking tot dit Comité een patsituatie voor: men kan een orgaan waarvan de samenstelling uitermate arbitrair is en waarbij onduidelijk is wie er wie vertegenwoordigt, onmogelijk een belangrijke plaats in de besluitvorming verschaffen<sup>53</sup>. Het fundamentele probleem blijft immers dat er verwarring bestaat omtrent de vraag wat regio's zijn. Het Comité van de Regio's is vandaag een bijzonder bont gezelschap, waarvan de leden (die zowel afkomstig mogen zijn van het regionale als van het lokale niveau) worden voorgedragen door de lidstaten: België stuurde enkel regionale vertegenwoordigers, Luxemburg hield het bij lokale afgevaardigden, sommige staten stuurden burgemeesters van hun grote steden (Kopenhagen, Helsinki, Barcelona, ...), terwijl Frankrijk ervoor opteerde om onder meer de kleinere en middelgrote steden in de vertegenwoordiging op te nemen<sup>54</sup>.

Zelfs als men er zou toe komen om de lokale vertegenwoordigers uit het Comité te weren, dan nog zou de samenstelling zeer divers en dús problematisch blijven, omwille van de eerder aangehaalde obstakels.

Een alternatief is de creatie van een geheel nieuw orgaan: een *Senaat van de Regio's*, naar het voorbeeld van de Senaat in de Verenigde Staten. Het is echter duidelijk dat dit orgaan met exact dezelfde problemen zou worden geconfronteerd als het Comité van de Regio's vandaag: de moeilijkheden inzake de samenstelling en de weigering van de lidstaten zonder regio's om zo een orgaan te accepteren, maken dat deze Senaat geen valabel alternatief kan zijn.

Dezelfde obstakels blijven dus gelden, om het even welk regionaal orgaan wordt gecreëerd. Zolang regio's binnen Europa totaal verschillende posities innemen, is het misschien eerder aangewezen om het over een andere boeg te gooien. Minder ambitieus en ogenschijnlijk misschien banaal is deze suggestie: in die landen waar regio's erkend worden, moeten de leden van het Europees Parlement verkozen worden op regionale lijsten. Dit is reeds het geval in een aantal landen, waaronder België. In een ontwerptekst die recent door het Europees Parlement werd aangenomen, pleit deze instelling trouwens zélf voor het instellen van regionale kiesomschrijvingen in de lidstaten met meer dan twintig miljoen inwoners tegen de verkiezingen van 2004<sup>55</sup>. Kandidaten die verkozen zijn in een bepaalde regionale kiesomschrijving worden immers geacht om niet enkel hun ideologische standpunten te verdedigen, maar ook de belangen van de regio. De positie van de regio's zou in dat geval afhankelijk worden van de macht van het Europees Parlement en van de mogelijkheden van dat Parlement om meer bevoegdheden af te dwingen. Deze suggestie is vooral interessant, omdat het de bestaande regio's wetgevende bevoegdheden verschaft, zonder de macht te beperken van die staten die niet in staat zijn of er niet toe bereid zijn om regionale structuren in het leven te roepen.

Dit is uiteraard slechts een zeer summiere behandeling van enkele alternatieven om de regio's directer bij de Europese besluitvorming te betrekken. Het institutionele probleem is bijzonder complex en een oplossing die realistisch wil zijn, moet alleszins rekening houden met de obstakels en bezwaren die hierboven aan bod kwamen.

## 5. Besluit

Het debat over de plaats van de regio's in de Europese constructie zal dus plaatsvinden tussen het nogal naïeve beeld van een nieuwe politieke orde, gebaseerd op een mythisch Europa van de Regio's (zoals dat bestaat in de hoofden van de meer romantische zielen van de Europese regionalistische fractie) en een (intussen door de feiten achterhaalde) volkomen ontkenning van het regionale feit. Als er al van een Europa van de Regio's zal kunnen gesproken worden, zal het er een zijn in de definitie van A. Heywood, "meaning that regional institutions and groups have increasingly sought direct access to EU bodies, thereby bypassing national governments"<sup>56</sup>.

Een belangrijke uitdaging voor de komende jaren, zal het zoeken zijn naar een gepaste institutionele structuur waarin regio's over de bevoegdheden en inspraak beschikken die efficiënt werken van de Unie mogelijk moet maken. Deze uitdaging kan niet op de lange baan worden geschoven omwille van andere ontwikkelingen, die eerst zouden moeten worden aangepakt. Zoals hierboven werd aangetoond, is de positie van de regio's immers nauw verweven met deze andere ontwikkelingen, zoals de invoering van de euro, de uitbreiding, de verdieping en de roep voor meer democratie.

Vermits regio's meer en meer verantwoordelijk worden voor de uitvoering van EU-regelgeving moeten ze ook op een of andere wijze betrokken worden bij de totstandkoming van (bepaalde aspecten) van het Europees beleid. De gepaste structuren hiervoor ontbreken momenteel of voldoen niet. De macht van de regio's is de voorbije decennia sterk gegroeid, maar het institutioneel kader hinkt achterop: men is niet verder gekomen dan de creatie van een rommelig samengesteld Comité van de Regio's, met beperkte en louter adviserende bevoegdheden.

Agenda 2000 pleit ervoor om vóór de toetreding van nieuwe lidstaten een nieuwe institutionele hervorming door te voeren, waarbij knopen moeten worden doorgehakt over de stemmenweging in de Raad en over de beperking van het aantal leden van de Commissie. Wellicht is dit een gelegenheid om ook de regio's een meer duidelijke plaats te verlenen binnen de Europese constructie. Om het ontstaan of de verdere ontwikkeling van parallelle, complexe en ondoorzichtige besluitvormingscircuits te vermijden, is het wellicht aangewezen om hun plaats, invloed en mogelijkheden binnen Europa formeel te erkennen.

Dat het beschreven proces en de toekomstige instituties die op Europees vlak een antwoord zullen moeten bieden op deze dynamiek ook de verhoudingen tussen pakweg Vlaanderen en België zullen beïnvloeden, spreekt voor zich.



### NOTEN

<sup>1</sup> Zie in dit verband onder meer het artikel “Sire, er zijn weer Belgen zat”, in: Humo, 24 sep. 1996, pp. 24-25. In dit artikel wordt verwezen naar een opiniepeiling, uitgevoerd door *Marketing Unit* in augustus 1996 bij 1000 Vlamingen. 29% blijkt voorstander van een verdere federalisering, 47% is tegenstander, waarvan bijna de helft bovendien pleit voor een terugkeer naar het ‘oude’ België. 24% blijkt onverschillig te staan tegenover deze kwestie. Zie ook de onderzoeksresultaten, vermeld in KERREMANS, B., “The Flemish identity: nascent or existent?”, in: Res Publica, 1997, 39, 2, pp. 303-314.

<sup>2</sup> Vooruitlopend op wat later een algemeen verschijnsel zou worden, waren er al wel Duitsland (dat na de Tweede Wereldoorlog een federale staatsstructuur kreeg opgedrongen door de geallieerden), Oostenrijk (waar regio’s eerder op papier dan in de politieke realiteit bestonden) en het ietwat bizarre Zwitserland.

<sup>3</sup> Al is het maar omwille van de sociologische wetmatigheid die zegt dat eens instituties gecreëerd zijn, deze de neiging vertonen zichzelf te reproduceren of te bestendigen, bijvoorbeeld door steeds nieuwe belangen te creëren.

<sup>4</sup> SCHRAM, S.F., WEISSERT, C.S., “The state of American Federalism, 1996-1997”, in: The Journal of Federalism, 1997, 27, 2, p. 1.

<sup>5</sup> Er is de massale regionaliseringsbeweging geweest (gedragen door culturele organisaties, regionalistische verenigingen, politieke partijen, ...) en er zijn de technische noden van de moderne staat, die noopten tot een meer gedecentraliseerde bestuursvorm. Cfr. *infra*.

<sup>6</sup> VOS, H., “De regio’s in de Europese Unie van morgen”, in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1998, 53, 11, pp. 775-781.

<sup>7</sup> Verordening 724/75. *Pb. L.*, 1975, 73/8. De oprichting van dit Fonds had niet uitsluitend met regionale motieven te maken, maar kaderde eerder in een poging om (onder impuls van het nieuwe lid Groot-Brittannië) een herschikking van de financiële voordelen te bewerkstelligen. Groot-Brittannië dreigde bij toetreding immers een belangrijke netto-betaler te zijn en eiste een vorm van terugbetaling van het door haar geïnvesteerde geld. Er wordt dan ook niet zonder redenen geargumenteed dat de oprichting van het EFRO niet zozeer tot doel had de economische en structurele achterstand van de regio’s te verminderen, maar het toekennen van bijdragen aan centrale overheden van een aantal landen. Zie ook ENGEL, C., VAN GINDERACHTER, J., Regionaal beleid in Europa — vergelijkende analyse en perspectieven, Tielt, Lannoo, 1993, p. 36.

<sup>8</sup> Artikel 23 van de Europese Akte (17.02.1986, *Pb. L.*, 1987, 169) voegde een nieuwe titel toe aan het Verdrag: “Economische en sociale samenhang”.

<sup>9</sup> ARMSTRONG, H.W., “The role and evolution of European Community regional policy”, in: JONES, B., KEATING, M. (eds.), The European Union and the regions, Oxford, Clarendon, 1995, pp. 51-52.

<sup>10</sup> *Pb. C.*, 1988, 326/289.

<sup>11</sup> Zie onder meer: ARMSTRONG, *l.c.*, 1995, pp. 53-58; ARTOBOLEVSKY, S.S., Regional policy in Europe, London, Jessica Kingsley Publishers, 1997; MARTIN, R., Regional policy in the EU — Economic foundations and reality, Brussels, Centre for European Policy Studies, 1998; PINHEIRO BRITS CORREIA, D., The origins and the scope of the cohesion fund in the European Union, Brussels, European Interuniversity Press, 1996.

<sup>12</sup> Zie in dit verband voor de “Resolutie over het regionaal beleid van de Gemeenschap en de rol van de regio’s” (*Pb. C.*, 1988, 326/289) en de bijlage bij deze resolutie “Communautair handvest voor regionalisering” (*Pb. C.*, 1988, 326/296).

<sup>13</sup> *Pb. L.*, 1988, 247/23.

<sup>14</sup> PONGY, M., SAEZ, G., Politiques culturelles et régions en Europe — Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes, Paris, L’Harmattan, 1994, p. 11.

<sup>15</sup> Een typisch voorbeeld is de *Vergadering van Europese Regio’s* (oorspronkelijk: *Raad van Europese Regio’s*, opgericht in 1985). Een ander orgaan is de *Raad der Europese Gemeenten en Regio’s* (verbonden met de *Raad van Europa*) en er is ook het *Congres van Plaatselijke en Regionale Overheden van Europa*. Zie in dit verband onder meer INGELAERE, F., “Naar een conventie van de Raad van Europa inzake regionaal zelfbestuur”, in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1997, 52, 12, pp. 795-796; KEATING, M., “Europeanism and regionalism”, in: JONES, B., KEATING, M. (eds.), *o.c.*, 1995, p. 15; GREENWOOD, J., Representing interests in the European Union, Hampshire/London, Macmillan, 1997, p. 225.

<sup>16</sup> Voorbeelden zijn de *Atlantische Boog* (kustregio’s aan de Atlantische Oceaan), de *Alpenregio’s*, het *Saarland-Lotharingen-Luxemburg-Trier/Westfalen-district*, ...

<sup>17</sup> Het bekendste voorbeeld is dat van de zogenaamde *Four Motors*.

<sup>18</sup> GREENWOOD, J., *o.c.*, 1997, pp.218-241; SMETS, I., "L'utilisation de canaux de représentation non institutionnalisés auprès de l'Union Européenne", in: LEMAIRE, J., MIROIR, A. (éd.), La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, pp. 206-208.

<sup>19</sup> KEATING, M., *l.c.*, 1995, p. 14.

<sup>20</sup> GREENWOOD, J., *o.c.*, 1997, pp. 227-228.

<sup>21</sup> BERX, C., "De regio's in Europa: van sleutelbegrip binnen één van de economische doelstellingen van het Europees beleid over volwaardige gesprekspartners tot bouwstenen voor een nieuwe, cultureel gecorrigeerde Europese Unie?", in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1995, 50, 11, p. 658.

<sup>22</sup> KEATING, M., "Introduction", in: KEATING, M., JONES, B. (eds.), Regions in the European Community, Oxford, Clarendon, 1985, p. 2.

<sup>23</sup> VANCE, R.B., "Region", in: SILLS, D.L. (ed.), International encyclopedia of the social sciences (vol. 13), New York, The Macmillan Company & The Free Press, 1972, p. 379.

<sup>24</sup> Zie onder meer: NEWMAN, M., Democracy, sovereignty and the European Union, London, C. Hurst & Co Ltd., 1997, p. 135; NÉGRIER, E., "Subsidiarité et échange politique régionalisé", in: FAURE, A. (dir.), Territoires et subsidiarité — l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 271. Er wordt zelfs geargumenteerd dat decentralisering in de eerste plaats niets anders is dan een reflex van de centrale staat om zichzelf en zijn belangrijke prerogatieven te beschermen: moeilijke taken worden nu door lagere overheden vervuld, waardoor [1] de centrale staat zelf niet in vraag wordt gesteld en [2] deze zich beter kan concentreren op haar essentiële taken (fiscaal beleid, buitenlands beleid, ...). Zie hierover: KEATING, M., *l.c.*, 1995, pp. 9-10; CASTELLS, M., The power of identity, Oxford, Blackwell Publishers Ltd., 1997, pp. 271-272.

<sup>25</sup> "Devolution can be salvation", in: The Economist, 20.09.1997, p. 37 (aanhalingstekens in orig.).

<sup>26</sup> Zie ook: BERX, C., *l.c.*, 1995, p. 659.

<sup>27</sup> COGEN, M., "Vlaanderen en de Europese Gemeenschap", in: Vlaanderen Morgen, 1990, 2, p. 36.

<sup>28</sup> *Pb. C.*, 1988, 326/289.

<sup>29</sup> *Pb. C.*, 1988, 326/296.

<sup>30</sup> Er is bijvoorbeeld het verlies van leden binnen de regionalistische fractie van het Europees Parlement. Daarnaast lijken de regionalistische partijen in verscheidene EU-lidstaten wat op hun retour te zijn. Het lijkt er dus op dat het regionalisme wat aan populariteit moet inboeten. Zo kan ook gewezen worden op de vaststelling dat Noord-Italië niet meer storm loopt voor het onafhankelijk Padania van Umberto Bossi. En toen eind 1998 een referendum werd georganiseerd in Portugal over een eventuele regionalisering van het land, wees een meerderheid van de opgekomen kiezer deze optie af.

<sup>31</sup> Integendeel, in verschillende landen moeten eerder afgesproken engagementen ten aanzien van de regio's nog hun volle beslag kennen. Groot-Brittannië na de referenda in Wales en Schotland is een duidelijk voorbeeld, maar ook in België worden al afspraken gemaakt over een nieuwe ronde in de staatsvorming, na de verkiezingen van 13 juni 1999.

<sup>32</sup> Zie onder meer MAREELS, G., "Waar is mijn dierbaar vaderland?", in: Samenleving en Politiek, 1996, 3, 7, pp. 25-30.

<sup>33</sup> Denk in dit verband aan de eindtermen-discussie die in Vlaanderen werd gevoerd. Uiteindelijk werd beslist dat de Vlaamse leerlingen de Vlaamse symbolen (volkslied, ijzertoren, ...) moeten kennen. Een amendement waarin werd gesteld dat de Vlaamse identiteit in alle vakken diende te worden 'uitgestraald' heeft het niet gehaald.

<sup>34</sup> Zie ook HARVIE, C., The rise of Regional Europe, London/New York, Routledge, 1994, pp. 9-10.

<sup>35</sup> ENGEL, C., VAN GINDERACHTER, J., *o.c.*, 1993, p. 55.

<sup>36</sup> Zie vooral art. 81 en art. 92*bis* van de Wet op de Hervorming van de Instellingen.

<sup>37</sup> Voor een meer gedetailleerde analyse van de ontstaansgeschiedenis en de bevoegdheden van dit Comité, zie onder meer INGELAERE, F., "Het Comité van de Regio's — een institutioneelrechtelijke schets", in: Sociaal-Economische Wetgeving — Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht, 1995, 43, 6, pp. 383-398; BOURRINET, J. (éd.), Le Comité des Régions de l'Union Européenne, Paris, Economica, 1997.

<sup>38</sup> VOS, H., "De EU-regio's na Amsterdam — het verlanglijstje van het Comité van de Regio's", in: Internationale Spectator, 51, 9, pp. 483-487.

<sup>39</sup> JONES, B., "Conclusion", in: JONES, B., KEATING, M. (eds.), *o.c.*, 1995, p. 295.

<sup>40</sup> Zie in dit verband onder meer KERREMANS, B., BEYERS, J., "De plaats van de Federale Overheid, Gewesten en Gemeenschappen in de Europese Unie: consequenties van de staatsvorming en de wijziging van artikel 146

EU”, in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1995, 50, 11, pp. 647-657.

<sup>41</sup> Een splitsing van het stemmenpakket lijkt overigens weinig realistisch: Wuyts geeft terecht aan dat deze formule in staten met vijftien tot twintig regio’s in het geheel niet verdedigbaar is; men zou uiteindelijk met halve stemmen moeten werken. Zie: WUYTS, H., “Het Europa der Regio’s”, in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1990, 45, 9, p. 630.

<sup>42</sup> Zo stelt de Commissie in Agenda 2000 onder meer voor om de zeven bestaande doelstellingen te hervormen tot drie nieuwe doelstellingen.

<sup>43</sup> Zie hierover onder meer ANDERSON, M., Frontiers — Territory and state formation in the Modern World, Cambridge, Polity Press, 1996, pp. 56-74; BRUBAKER, R., Nationalism reframed — nationhood and the national question in the new Europe, Cambridge, Cambridge University Press, 1996; CUTHBERTSON, I.M., LEIBOWITZ, J. (eds.), Minorities: the new Europe’s old issue, Prague/Budapest/Warsaw/New York/ Atlanta, Institute for East West Studies, 1993; WILSON, F.L., European politics today — the democratic experience, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, 1994, pp. 408-410.

<sup>44</sup> Cf. *Vraag na. 212, Nelly Maes van 07.08.1997, Bull. Vr. en A., Vl. Parl., dd. 30.10.1997, p. 414*, aangehaald in: BERX, P., “Het subsidiariteitsbeginsel toegepast op de Eurregio’s en hun deelgebieden”, in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1998, 53, 1, p. 22.

<sup>45</sup> De Duitse, de Oostenrijkse en de Belgische regering gaan er als vanzelfsprekend van uit dat het optreden van de Europese Gemeenschap overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel niet enkel de lidstaten, maar eveneens hun deelgebieden betreft, voor zover deze over eigen wetgevende bevoegdheden beschikken die hun krachtens het nationale grondwettelijke recht zijn toegekend.

<sup>46</sup> COMMITTEE OF THE REGIONS, Regional and local government in the European Union, 1996, p. 7. Ditzelfde Comité stelt overigens nog dat “[i]ncreased decentralization of decisions to regional and local authorities will increase the democratization process and offer more influence to the individual citizen. [...] a decentralized system of government provides a better welfare for the citizens by ensuring the best possible adaptation to local wishes and needs” [COMMITTEE OF THE REGIONS, *o.c.*, 1996, pp. 7-8].

<sup>47</sup> DAHL, R., After the revolution, New Haven/London, Yale University Press, 1970, p. 101.

<sup>48</sup> NUTS staat voor *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*.

<sup>49</sup> Bovendien zijn in het Comité van de Regio’s zowel regio’s van het NUTS 2-niveau als van het NUTS 1-niveau vertegenwoordigd.

<sup>50</sup> NEWMAN, M., *o.c.*, 1997, pp. 128-129 (cursivering in orig.). Zie in dit verband ook COUWENBERG, S.W., “Einde van de staat en terug naar de Middeleeuwen?”, in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1996, 51, 1, p. 6.

<sup>51</sup> ILLARAMENDI, E.L., “Elements for strategic reflections on mechanisms for the participation of the regions in the EU from the perspective of the 1996 IGC”, in MONJO, E.S. (dir.), Réflexion stratégique sur les mécanismes de participation des Régions à l’Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1997, p. 155.

<sup>52</sup> MESTRE, C., “Radioscopie du Comité des régions: organisation, fonctionnement, compétences”, in: BOURRINET, J. (éd.), *o.c.*, 1997, p. 83.

<sup>53</sup> Zie ook: VOS, H., *l.c.*, 1997.

<sup>54</sup> Zie ook: JONES, B., *l.c.*, 1995, p. 295.

<sup>55</sup> Voor de Europese verkiezingen van 2009 pleit het Europees Parlement in dezelfde ontwerp tekst overigens voor een minstens even ingrijpende wijziging: dan zou het mogelijk moeten zijn om ook kandidaten te verkiezen op Europese lijsten, die in alle regio’s en in alle lidstaten dezelfde zouden moeten zijn.

<sup>56</sup> HEYWOOD, A., Politics, Basingtoke, Macmillan Press, 1997, p. 98. Interessant (en wellicht nog correcter) is de suggestie die door Ingelaere wordt aangehaald, namelijk om niet te spreken over een Europa *van* de regio’s, maar over een Europa *met* de regio’s [INGELAERE, F., *l.c.*, 1997, p. 802].

## BIBLIOGRAFIE

- ANDERSON, M., Frontiers — Territory and state formation in the Modern World, Cambridge, Polity Press, 1996.
- ARMSTRONG, H.W., “The role and evolution of European Community regional policy”, in: JONES, B., KEATING, M. (eds.), The European Union and the regions, Oxford, Clarendon, 1995, pp. 23–62.
- ARTOBOLEVSKY, S.S., Regional policy in Europe, London, Jessica Kingsley Publishers, 1997.
- BERX, C., “De regio’s in Europa: van sleutelbegrip binnen één van de economische doelstellingen van het Europees beleid over volwaardige gesprekspartners tot bouwstenen voor een nieuwe, cultureel gecorrigeerde Europese Unie?”, in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1995, 50, 11, pp. 658–665.
- BERX, P., “Het subsidiariteitsbeginsel toegepast op de Eurregio’s en hun deelgebieden”, in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1998, 53, 1, p. 22.
- BOURRINET, J. (éd.), Le Comité des Régions de l’Union Européenne, Paris, Economica, 1997.
- BRUBAKER, R., Nationalism reframed — nationhood and the national question in the new Europe, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- CASTELLS, M., The power of identity, Oxford, Blackwell Publishers Ltd., 1997.
- COGEN, M., “Vlaanderen en de Europese Gemeenschap”, in: Vlaanderen Morgen, 1990, 2, pp. 32–38.
- COMMITTEE OF THE REGIONS, Regional and local government in the European Union, 1996.
- COUWENBERG, S.W., “Einde van de staat en terug naar de Middeleeuwen?”, in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1996, 51, 1, pp. 5–8.
- CUTHBERTSON, I.M., LEIBOWITZ, J. (eds.), Minorities: the new Europe’s old issue, Prague/Budapest/Warsaw/New York/ Atlanta, Institute for East West Studies, 1993.
- DAHL, R., After the revolution, New Haven/London, Yale University Press, 1970.
- ENGEL, C., VAN GINDERACHTER, J., Regionaal beleid in Europa — vergelijkende analyse en perspectieven, Tiel, Lannoo, 1993
- GREENWOOD, J., Representing interests in the European Union’, Hampshire/London, Macmillan, 1997.
- HARVIE, C., The rise of Regional Europe, London/New York, Routledge, 1994.
- HEYWOOD, A., Politics, Basingtoke, Macmillan Press, 1997.
- ILLARRAMENDI, E.L., “Elements for strategic reflections on mechanisms for the participation of the regions in the EU from the perspective of the 1996 IGC”, in: MONJO, E.S. (dir.), Réflexion stratégique sur les mécanismes de participation des Régions à l’Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1997, pp. 149–161.
- INGELAERE, F., “Het Comité van de Regio’s — een institutioneelrechtelijke schets”, in: Sociaal-Economische Wetgeving — Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht, 1995, 43, 6, pp. 383-398.
- INGELAERE, F., “Naar een conventie van de Raad van Europa inzake regionaal zelfbestuur”, in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1997, 52, 12, pp. 795–802.
- JONES, B., “Conclusion”, in: JONES, B., KEATING, M. (eds.), The European Union and the regions, Oxford, Clarendon, 1995, pp. 289–296.
- KEATING, M., “Introduction”, in: KEATING, M., JONES, B. (eds.), Regions in the European Community, Oxford, Clarendon, 1985, pp. 1–10.
- KEATING, M., “Europeanism and regionalism”, in: JONES, B., KEATING, M. (eds.), The European Union and the regions, Oxford, Clarendon, 1995, pp. 1–22.
- KERREMANS, B., BEYERS, J., “De plaats van de Federale Overheid, Gewesten en Gemeenschappen in de Europese Unie: consequenties van de staatshervorming en de wijziging van artikel 146 EU”, in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1995, 50, 11, pp. 647-657.
- KERREMANS, B., “The Flemish identity: nascent or existent?”, in: Res Publica, 1997, 39, 2, pp. 303–314.
- MAREELS, G., “Waar is mijn dierbaar vaderland?”, in: Samenleving en Politiek, 1996, 3, 7, pp. 25-30.
- MARTIN, R., Regional policy in the EU — Economic foundations and reality, Brussels, Centre for European Policy Studies, 1998.
- MESTRE, C., “Radioscopie du Comité des régions: organisation, fonctionnement, compétences”, in: BOURRINET, J. (éd.), Le Comité des Régions de l’Union Européenne, Paris, Economica, 1997, pp. 47–83.
- NÉGRIER, E., “Subsidiarité et échange politique régionalisé”, in: FAURE, A. (dir.), Territoires et subsidiarité.

- L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 253–272.
- NEWMAN, M., Democracy, sovereignty and the European Union, London, C. Hurst & Co Ltd., 1997.
- PINHEIRO BRITS CORREIA, D., The origins and the scope of the cohesion fund in the European Union, Brussels, European Interuniversity Press, 1996.
- PONGY, M., SAEZ, G., Politiques culturelles et régions en Europe — Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes, Paris, L'Harmattan, 1994.
- SCHRAM, S.F., WEISSERT, C.S., “The state of American Federalism, 1996-1997”, in: The Journal of Federalism 1997, 27, 2, pp. 1–31.
- SMETS, I., “L'utilisation de canaux de représentation non institutionnalisés auprès de l'Union Européenne”, in: LEMAIRE, J., MIROIR, A. (éd.), La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, pp. 205–220.
- VANCE, R.B., “Region”, in: SILLS, D.L. (ed.), International encyclopedia of the social sciences (vol. 13), New York, The Macmillan Company & The Free Press, 1972, pp. 377–382.
- VOS, H., “De EU-regio's na Amsterdam — het verlanglijstje van het Comité van de Regio's”, in: Internationale Spectator, 51, 9, pp. 483–487.
- VOS, H., “De regio's in de Europese Unie van morgen”, in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1998, 53, 11, pp. 775–781.
- WILSON, F.L., European politics today — the democratic experience, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, 1994.
- WUYTS, H., “Het Europa der Regio's”, in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1990, 45, 9, pp. 621–631.