

« Living apart together - Samen en toch apart »

De Belgische intergouvernementele samenwerking

inzake milieu en economie

door

Maarten Theo Jans & Herbert G. Tombeur

Inleiding

Sinds mei 1993 luidt het eerste artikel van de Belgische Grondwet als volgt : »België is een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten. » De federale staatsstructuur omvat drie gemeenschappen, de Vlaamse Gemeenschap (Nederlandssprekend), de Franse (Franstalige) gemeenschap en de Duitstalige gemeenschap. België telt bovendien drie gewesten : het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, die samen met de gemeenschappen de deelstaten vormen van het land. De oprichting van de gemeenschappen en gewesten heeft geleid tot een aantal territoriale overlappingsen. Wat de bevoegdheden inzake onderwijs, cultuur en welzijn betreft, omvat de Vlaamse Gemeenschap het Vlaamse Gewest en de instellingen van de Vlaamse Gemeenschap in het Brusselse Gewest. Het rechtsgebied van de Franse Gemeenschap bestrijkt het Waalse Gewest en de Franstalige gemeenschapsinstellingen van het Brusselse Gewest. Brussel heeft als volwaardig gewest een tweetalig statuut.

De Belgische Staat is niet gegroeid als een eenheid uit diverse autonome, afzonderlijk bestuurde grondgebieden maar werd integendeel geleidelijk omgevormd van een centraal bestuurde staat met vrij beperkte autonomie voor de steden en provincies tot een federale staat opgebouwd uit gemeenschappen en gewesten. Vanuit institutioneel oogpunt groeide België uit van een gedecentraliseerde eenheidsstaat tot een federale staat. België maakte een geleidelijk politiek proces door van regionalisering of « defederalisering » (to federate : het in een federatie samenbrengen van middelen, zich verenigen) dat van start ging in het begin van de jaren '70.

De grondwettelijke hervormingen die aan de basis lagen van het ontstaan van de gemeenschaps- en gewestinstellingen, vloeiden voort uit twee afzonderlijke politieke bewegingen. Vanaf het einde van de 19^e eeuw streefde de Vlaamse Beweging naar culturele en taalkundige emancipatie in een samenleving die gedomineerd werd door het Frans. De uitbouw van een autonome Vlaamse deelstaat binnen België werd beschouwd als de enige manier om de Franse culturele dominantie in te dijken en de culturele en politieke emancipatie van Vlaanderen te waarborgen. In een latere fase, tijdens de jaren '60, kreeg het Vlaamse streven naar autonomie ook een tegenhanger in Wallonië. De Waalse Beweging wilde een autonoom economisch beleid kunnen voeren om de teloorgang van de kool- en staalindustrie in Wallonië aan te kunnen pakken zonder Vlaamse inmenging. De Vlaamse eis voor culturele autonomie en het Waalse streven naar economische autonomie mondden uit in een merkwaardige federale structuur die gebaseerd is op (culturele) gemeenschappen en (economische) gewesten.

De overgang van een gedecentraliseerde eenheidsstaat naar de huidige vrij merkwaardige federale structuur was een geleidelijk proces. De eerste hervormingen dateren van 1970 en werden tijdelijk afgerond door de institutionele hervorming van 1993. Tijdens die tweeëntwintig jaar van institutionele hervormingen werden belangrijke exclusieve bevoegdheden overgeheveld naar de drie gemeenschappen en de drie gewesten. De gemeenschappen zijn exclusief bevoegd voor cultuur en onderwijs. Zij kregen ook bepaalde bevoegdheden toegewezen inzake volksgezondheid en welzijn. De gewesten beschikken over

ruime exclusieve bevoegdheden op het gebied van economie en milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur (wegen, waterwegen, havens). Zij zijn tevens bevoegd voor het openbaar vervoer en de arbeidsbemiddeling.

Voorlopig blijven de residuele bevoegdheden in handen van de federale overheid – ook al bepaalt artikel 35 van de Grondwet nu reeds dat er een ommekeer zal komen in het voordeel van de deelstaten, via een wijziging van de Grondwet en de goedkeuring van een bijzondere wet.

De gewesten en gemeenschappen beschikken ook over grondwetgevende bevoegdheden. Zij hebben een eigen rechtstreeks verkozen parlement en regering en zij kunnen die instellingen naar eigen goeddunken organiseren, zonder enige inmenging van de federale overheid.

Het meest opvallende kenmerk van het Belgische federale systeem ligt in de doorgedreven autonomie van de zes deelstaten. Elke deelstaat beheert een ruim pakket van exclusieve bevoegdheden die ontsnappen aan iedere federale controle of onderworpen zijn aan een zeer beperkt toezicht. De centrifugale dynamiek van het hervormingsproces leidde tot het ontstaan van een federatie die gestoeld is op bijna waterdichte gewestelijke en communautaire componenten. De logica van de exclusieve bevoegdheden voor de deelstaten sluit iedere vorm van hiërarchie uit tussen de federale regering en de deelstaatregeringen. Aangezien de federale overheid niet bevoegd is om de doelmatigheid of de wettelijkheid van de beslissingen en het optreden van de deelstaten te beoordelen, vormen overtuigingskracht en vrijwillige samenwerking de belangrijkste technieken om te waken voor een coherent beleid. Het opduiken van voortdurende intergouvernementele spanningen blijft tot een minimum beperkt, niet zozeer omdat bewuste inspanningen worden geleverd om conflicten tussen de regeringen te regelen, maar wel omdat de bevoegdheden op een uiterst exclusieve basis verdeeld zijn, waardoor overlappings tot een minimum worden beperkt.

Zoals in de meeste federale staten zijn de deelstaten ook vertegenwoordigd in de federale tweede kamer. De Belgische Senaat voorziet in de vertegenwoordiging van de gemeenschappen, in tegenstelling tot de gewesten. De gemeenschappen nemen deel aan het federale besluitvormingsproces via de bespreking en goedkeuring van amendementen op de federale Grondwet, die moeten worden aanvaard door de meerderheid van de 21 zgn. gemeenschapssenatoren, die worden aangeduid door en binnen de drie parlementen van de gemeenschappen.

Tot slot valt op te merken dat een samenwerking is uitgewerkt tussen de federale overheid en de deelstaten en tussen de deelstaten onderling, vooral op het gebied van media, infrastructuur, vervoer, economie en milieu. Door het dubbele streven naar autonomie (cultureel en economisch) was de wettelijke organisatie van de samenwerkingsprocedures tussen de overheden op beide niveaus echter geen politieke prioriteit in het hervormingsproces. Gedurende meer dan twee decennia werd de nadruk gelegd op de uitbouw van de autonomie van de deelstaten, niet op de organisatie van de toekomstige intergouvernementele samenwerking. Vanaf 1988 gaf de wetgever echter uiting aan zijn bekommernis omtrent de gevolgen van de centrifugale dynamiek van het « defederaliseringsproces ». Vanaf dat ogenblik werden aanvullende bevoegdheden verdeeld tussen de federale overheid en de deelstaten en bepaalde intergouvernementele samenwerkingsprocedures opgelegd.

In dit hoofdstuk lichten wij eerst de bestaande bepalingen toe rond intergouvernementele samenwerking binnen de Belgische federatie. Vervolgens gaan we nader in op de instellingen waarbinnen die samenwerking verondersteld wordt te verlopen. Ten derde analyseren we, uitgaande van interviews en officiële documenten, de echte samenwerkingspraktijk, die ontstond op het gebied van milieu en economie. Het is de bedoeling van deze analyse om de dynamiek en de kenmerken te vatten van de groeiende intergouvernementele relaties binnen de nieuwe Belgische staatsstructuur.

1. De samenwerkingsprocedures

Hoewel de Belgische federatie lijkt te streven naar autonome en op zichzelf staande gewesten en gemeenschappen, zijn er toch een aantal samenwerkingsprocedures ingebouwd tussen de regeringen. Die samenwerkingsprocedures bepalen een aantal interactiepatronen tussen de regeringen. Die procedures zijn niet vervat in een specifieke of algemene bepaling, noch in de Grondwet, noch in een bijzondere wet. De diverse samenwerkingsprocedures staan vermeld in een aantal federale wetten, die bepaalde vormen van samenwerking voorschrijven. Daarom is het bijzonder moeilijk een duidelijk overzicht te geven van de procedures. De bestaande procedures zijn immers uiteenlopend en kwamen tot stand in de vorm van addenda bij wetten die niet noodzakelijk betrekking hebben op de intergouvernementele samenwerking.

Vaak heeft de wetgever de echte betekenis en inhoud van de samenwerkingsprocedures niet concreet ingevuld. Sommige federale wetten wijzen gewoon op de noodzaak van een intergouvernementele « betrokkenheid » zonder te omschrijven wat die betrokkenheid dan wel zou kunnen omvatten. Andere federale wetten voorzien in « overleg » of maken melding van « inspraak » ; zonder nauwkeurige omschrijving van de procedure is het echter onmogelijk een onderscheid te maken tussen beide samenwerkingsvormen.

Het gebrek aan duidelijke definities liet een ruime beoordelingsmarge aan de rechtscollages om de lacunes in de wetgeving omtrent duidelijke samenwerkingsprocedures te vullen. De rechtspraak van de Raad van State en het Arbitragehof (Grondwetgevend Hof) bracht in dat verband meer klaarheid.

De vele vormen van samenwerking kunnen grofweg worden opgesplitst in medebeslissings- en inspraakprocedures. Beide categorieën verschillen op grond van het aantal regeringen die meebeslissen :

- bij medebeslissingsprocedures zijn minstens twee regeringen betrokken die elk aparte maar aanvullende beslissingen nemen aangaande hetzelfde politiek probleem ;
- bij inspraakprocedures is er slechts één formele regeringsbeslissing waarbij een andere regering betrokken wordt via een eenzijdig of gemeenschappelijk initiatief.

Beide categorieën leiden tot een onderlinge afhankelijkheid tussen regeringen : op grond van de procedure inzake medebeslissing en inspraak zijn regeringen verplicht om samen te werken aan de uitwerking en toepassing van regels.

1.1. Medebeslissingsprocedures

Bij een medebeslissingsprocedure kunnen de aanvullende beslissingen enkel worden uitgevoerd indien alle betrokken regeringen de nodige beslissingen nemen. Zodra de

beslissing is genomen wordt zij exclusief ingevuld door één van de regeringen. Het beperken van de toepassing tot één enkele regering is andermaal een bevestiging van het principe van autonomie in het Belgisch federalisme, zelfs wanneer het gaat om samenwerking.

We onderscheiden de volgende vormen van medebeslissingsprocedures, die alle uitmonden in een bepaalde mate van gemeenschappelijke besluitvorming :

1. akkoord : een regeringsbeslissing die de instemming vereist van een andere regering ; deze procedure is van toepassing op bepaalde fiscale materies, op het gebied van economische ontwikkeling en de wederzijdse vertegenwoordiging in bepaalde gemeenschappelijke instellingen¹ ;
2. eensluidend advies : een regeringsbeslissing die het advies vergt van een andere regering : de eventuele beslissing dient conform te zijn met dat advies : de eenvormige adviesprocedure is verplicht voor de fusie van gemeenten en de toepassing van de gewest- en gemeenschapsbevoegdheden inzake strafrecht ;²
3. goedkeuring : een beslissing van een regering die de goedkeuring vereist van een ander regeringsniveau alvorens de beslissing kan worden uitgevoerd – de goedkeuringsprocedure wordt vaak voorgeschreven met het oog op het behoud van de economische en monetaire eenheid van België, bijvoorbeeld wanneer de federale minister van Financiën zijn/haar goedkeuring moet geven voor door de deelstaten aangegane leningen ;
4. beslissing op voorstel : een regeringsbeslissing die afhangt van een door een andere regering geformuleerd voorstel – indien een regering een beslissing wenst te nemen die conform moet zijn met het voorstel van de andere regering, dan heeft de regering die de beslissing moet nemen het recht om het besluitvormingsproces uit te stellen of te annuleren indien het voorstel ontoereikend wordt geacht (de procedure van beslissing op voorstel dient enkel in een beperkt aantal gevallen te worden ingezet, nl. voor beslissingen omtrent staatswaarborgen voor leningen en investeringen).

1.2. Inspraakprocedures

In tegenstelling tot de medebeslissingsformule is bij een inspraakprocedure slechts één enkele regeringsbeslissing betrokken. Het besluitvormingsgezag berust onverdeeld in de handen van één enkele regering. De rol van andere regeringen in inspraakprocedures blijft beperkt tot het geven van informatie of van een mening. Het staat de betrokken regering vrij om de uiteindelijke beslissing al dan niet te nemen. Vele inspraakprocedures zijn verplichtend, wat betekent dat een beslissing teniet kan worden gedaan indien de inspraak niet voldoende gerespecteerd wordt of onbestaande is. De inspraakprocedures beogen informatiestromen te doen ontstaan alsook een politieke coördinatie tussen de verschillende regeringen.

¹ Sommige van die gemengde instellingen zijn : de Belgische Dienst voor Buitenlandse Handel (BDBH), het federaal Fonds voor de Buitenlandse Handel en de Nationale Delcrederedienst (nationaal bureau voor exportverzekeringen).

² Gemeenschappen en gewesten kunnen overtredingen op hun eigen wetten bestraffen binnen de grenzen van bepaalde afdelingen van het strafwetboek. Het eensluidend advies van de federale regering is vereist wanneer de gewesten of gemeenschappen straffen overwegen die de aangeduide afdelingen van het strafwetboek overschrijden.

De volgende soorten van inspraakprocedures kunnen worden onderscheiden : (1) een informatieplicht, (2) een voorafgaand advies, (3) overleg en (4) betrokkenheid.

1.3. De praktische betekenis van de wettelijke procedures

Dit overzicht van de bestaande procedures lijkt te wijzen op een ruime waaier aan bepalingen inzake samenwerking. Nochtans rijzen bij nader onderzoek van die bepalingen vragen omtrent de essentiële verschillen tussen al die vormen van samenwerking.

Het verschil tussen de formules “eensluitend advies » en « beslissing op voorstel », tussen « akkoord » en « goedkeuring » of « overleg » en « betrokkenheid » is niet erg duidelijk. De wetgever heeft de inhoud van die formules niet verder gepreciseerd. De wet vermeldt enkel de beleidsdomeinen waarop die samenwerkingsprocedures van toepassing zijn.

De rechtspraak van zowel de Raad van State als het Grondwettelijk Hof heeft de draagwijdte van de verschillende procedures verduidelijkt, door formeel vorm te geven aan de interactieprocedures tussen de Regering, de Raad van State en het Arbitragehof. Die rechtspraak legt ook de regels vast voor de toekomstige betrekkingen tussen de regeringen.³

De Raad van State stelde dat, wanneer de federale regering haar eigen bevoegdheid inroept om een doelstelling te bereiken die verband houdt met gewest- of gemeenschapsbevoegdheden, er een samenwerkingsakkoord moet worden gesloten met de betrokken gewesten of gemeenschappen – samenwerkingsakkoorden worden immers beschouwd als een soort uitzondering op het principe van de exclusieve bevoegdheden.⁴ Het Arbitragehof verdedigde een gelijkaardig standpunt betreffende de federale principes van autonomie en samenwerking : « Dergelijke samenwerkingsakkoorden zijn een aanvulling op het beginsel van de exclusieve verdeling van de bevoegdheden. (...) Hoewel elke vorm van samenwerking onvermijdelijk een beperking van de autonomie van de betrokken overheden impliceert, mag het sluiten van een samenwerkingsakkoord niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben. Dit ware een schending van de droor of krachtens de Grondwet bepaalde regels voor het vaststellen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. »⁵ Zowel de Raad van State

³ De Belgische Raad van State heeft twee essentiële taken : de federale regering en de deelstaatregeringen wettelijk advies verlenen betreffende de wetsontwerpen en ontwerpen van decreten, en arresten uitspreken over de administratieve verzoeken van burgers of overheden om regerings- en ministeriële besluiten op te schorten of te vernietigen. De Raad van State is dus het hoogste wettelijke adviesorgaan van de regeringen op beide niveaus, dat niet-bindende adviezen uitbrengt die uitsluitend betrekking hebben op het grondwetgevende en wettelijke karakter van de ontwerpen (en niet op hun doelmatigheid) en tevens het hoogste administratief rechtscollege dat de wettelijkheid van de besluiten nagaat. Het Belgisch Arbitragehof, een bijna grondwettelijk hof, is bevoegd om wetten van de federale overheid en de deelstaten op te schorten en te vernietigen, nadat zij door het parlement zijn goedgekeurd, wanneer die strijdig zijn met bepaalde grondwettelijke bepalingen of enige bepaling van een institutionele wet. Het Arbitragehof is het hoogste rechtsorgaan dat bevoegd is om die bepalingen nietig te verklaren, ofwel via definitieve arresten op verzoek van een burger, de federale overheid of een deelstaatregering, ofwel via préjudiciële procedures op verzoek van eender welke partij en rechter die betrokken zijn bij een procedure voor een Belgische rechtbank of gerechtshof, met inbegrip van de Raad van State.

⁴ De adviesverlenende bevoegdheid van de Raad van State omvat de samenwerkingsakkoorden die aan de Raad worden voorgelegd samen met een ontwerp van besluit of wet, zoals de internationale overeenkomsten : dat geldt mutatis mutandis ook voor het Arbitragehof, zie Moerenhout, Roger « De samenwerking tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten – recente ontwikkelingen », in « Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht » (TBP), 1996, p. 276-277.

⁵ Het Hof stelde dit in zijn arrest n° 17/94 van 3 maart 1994, dat werd gepubliceerd in het Officieel Bulletin van 13 april 1994, betreffende prejudiciële vragen rond twee decreten van deelstaten met het oog op de ratificering

als het Arbitragehof verzetten zich duidelijk tegen de visie dat samenwerkingsprocedures zouden kunnen worden gebruikt om bevoegdheden te hercentraliseren of te recupereren die zijn overgedragen aan de gewesten en gemeenschappen.

Ondanks het gebrek aan wetgevende precisering voeren zowel de Raad van State als het Arbitragehof aan dat het begrip « betrokkenheid » de notie van eenvoudig advies overstijgt. De Raad van State oordeelde dat « betrokkenheid » de kennisname, de bespreking en de analyse inhoudt van alle relevante materies ten einde te verzekeren dat die visies van de betrokken regeringen niet zonder aanvaardbare redenen buiten beschouwing worden gelaten. »⁶ Met betrekking tot het begrip « overleg » stelde het Arbitragehof dat dit begrip de overheid die de beslissingsmacht heeft, verplicht rekening te houden met de opvatting van een andere overheid, zonder dat evenwel de beslissende overheid haar vrijheid van handelen verliest ; het overleg heeft slechts zin indien het plaatsvindt voor het nemen van de beslissing.⁷ In beide gevallen voerden de wettelijke instellingen aan dat overleg en betrokkenheid een meer diepgaand samenwerkingsverband veronderstellen dan het inwinnen van een voorafgaand advies. Die procedures werden uitgewerkt om te beletten dat een regering een beslissing zou nemen zonder tussenkomst van een andere regering.⁸

Het niet-naleven van de samenwerkingsprocedures zoals voorgeschreven door de Raad van State of het Arbitragehof kan leiden tot de effectieve annulering van regeringsbeslissingen. Tot op vandaag werd nooit enige nietigverklaring van een wet of decreet uitgesproken op grond van een overtreding van de samenwerkingsprocedure. Bovendien werd nooit enig verzoek tot nietigverklaring in die zin ingediend bij de rechtbanken. De preventieve rol van de vele adviezen van de Raad van State betreffende de intergouvernementele samenwerkingsprocedures lijkt effectief te werken : de regering is er telkens op ingegaan.

Zoals reeds werd opgemerkt in de inleiding schuilt het meest frappante kenmerk van het Belgische federale systeem in de uitgesproken autonomie van de deelstaten. De uitwerking van de intergouvernementele samenwerking was geen hoofdbekommernis voor de wetgever. Het waarborgen van een waterdichte en onomkeerbare overdracht van bevoegdheden naar de gewesten en gemeenschappen was echter wel de topprioriteit van de wetgever. Het relatieve verwaarlozen van de samenwerkingsdimensie wordt duidelijk aangetoond door de zwakke formalisering van de samenwerkingsprocedures en de beperkte draagwijdte van die procedures. De beleidsdomeinen waarop de procedures inzake medebeslissing en inspraak van toepassing zijn, blijven erg beperkt en bijna marginaal. Bovendien wordt de toepassing van die samenwerkingsprocedures ingeperkt in zoverre zij enkel van toepassing zijn wanneer de wet hierin uitdrukkelijk voorziet. De samenwerkingsprocedures kunnen worden geïnterpreteerd als beperkte pogingen om de meest evidente problemen op te lossen die

van een samenwerkingsakkoord tussen het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap, zie Moerenhout, R. & Smets, Jan, « De samenwerking tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten », ed. Kluwer Rechtswetenschappen/U. Story Scientia Service, Antwerpen, 1994.

⁶ Dat standpunt werd onlangs bevestigd in het advies van de Raad van State nr. L.27.333/3, van 17 maart 1998 betreffende het federaal wetsontwerp over de productienormen om een duurzame productie en consumptiepatronen aan te moedigen en het milieu en de volksgezondheid te beschermen : De betrokkenheid is meer dan louter de verplichting om het advies in te winnen van een andere regering. Het betekent dat de regering die de beslissingsmacht heeft, rekening moet houden met de visie van de andere regering, zonder haar vrijheid van handelen te verliezen.

⁷ Arbitragehof, arrest nr. 2/92, 15 januari 1992, gepubliceerd in het Officieel Bulletin op 28 februari 1992.

⁸ Moerenhout, Roger, « De Samenwerking tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten : recente ontwikkelingen », in TBP, 199, p. 271-283.

voortvloeiden uit de « waterdichte » en « bijna autarchische » organisatie van de regeringen (federaal, gewesten en gemeenschappen). In het licht van de geringe formalisering en de beperkte draagwijdte van de procedures kunnen zij echter niet worden beschouwd als een voorbeeld van brede intergouvernementele samenwerking binnen het Belgische federale systeem.

2. Samenwerkingsakkoorden tussen regeringen

Alle regeringen van de federatie hebben het recht om samenwerkingsakkoorden af te sluiten met elkaar. Via die samenwerkingsovereenkomsten hebben de regeringen de mogelijkheid om gemeenschappelijke diensten uit te bouwen, om samen hun gezag uit te oefenen op een bepaald beleidsdomein en om gezamenlijke beleidsinitiatieven te ontwikkelen. Het mechanisme van de samenwerkingsakkoorden biedt een ruimer potentieel inzake samenwerking dan de samenwerkingsprocedures. Die laatste geven een formele invulling aan de wisselwerking tussen regeringen op een beperkt aantal beleidsdomeinen, terwijl de regeringen via samenwerkingsakkoorden, nieuwe en veelomvattende vormen van samenwerking kunnen uitbouwen. De samenwerkingsakkoorden werden duidelijk ontwikkeld om ruimte te maken voor gemeenschappelijke programma's en initiatieven in een institutionele omgeving die gekenmerkt wordt door exclusieve en losstaande pakketten van beleidsprerogatieven. Hoewel de samenwerkingsakkoorden zijn ontworpen om creatieve en tot op heden niet-gepreciseerde vormen van intergouvernementele samenwerking aan te moedigen, hebben het Arbitragehof en de Raad van State een beperking opgelegd aan de akkoorden ; die mogen immers nooit neerkomen op een uitwisseling of een teruggave van gouvernementele bevoegdheden zoals omschreven in de Grondwet en de institutionele wetten.⁹ Samenwerkingsakkoorden kunnen nooit worden gebruikt om de grondwettelijke opsplitsing van bevoegdheden tussen de regeringen te wijzigen. Die beperking omtrent de samenwerkingsakkoorden wijst op het belang van de autonomie van de deelstaten in het Belgisch systeem.

De samenwerkingsakkoorden worden onderhandeld en gesloten tussen regeringen. Zij moeten bij wet worden bekrachtigd door de bevoegde parlementen indien zij : betrekking hebben op materies die zijn geregeld door een federale of gefedereerde wet, de betrokken regeringen bezwaren of de burgers persoonlijk verbinden.¹⁰ Ondanks de bepaling betreffende de bekrachtiging door het Parlement, blijft de parlementaire betrokkenheid in de samenwerkingsakkoorden miniem. De parlementen worden niet systematisch ingelicht omtrent de intentie om een akkoord te sluiten, zij kunnen een akkoord niet wijzigen, zij hebben enkel het recht om het akkoord te weigeren of te aanvaarden. De regeringen brengen enkel verslag uit over de toepassing van de akkoorden wanneer parlementsleden uitdrukkelijk om die informatie verzoeken.

Het onderhandelen, het uitwerken en de toepassing van samenwerkingsakkoorden zijn per definitie een uitvoerende aangelegenheid. De parlementen blijven uitgesloten uit het proces dat leidt tot de totstandkoming van een samenwerkingsakkoord. Een ruime meerderheid van de samenwerkingsakkoorden worden niet ter goedkeuring voorgelegd aan het Parlement, ondanks het feit dat bepaalde overeenkomsten budgettaire gevolgen hebben voor de

⁹ De « horizontale » fusie van instellingen op het gefedereerde niveau wordt echter wel toegestaan door de Grondwet (artikelen 137, 138 en 139) : sinds 1980 wordt dit ten volle toegepast aan Vlaamse kant (artikel 1 van de bijzondere wet) en sinds 1995 gedeeltelijk ook aan Franstalige kant (Franse Gemeenschap en Waals Gewest).

¹⁰ Artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd.

contractanten of dat zij rechten of verplichtingen meebrengen voor de burgers.¹¹ Sinds 1988 werden slechts 19 (15 %) van de 126 verschillende samenwerkingsakkoorden goedgekeurd door de betrokken parlementen.

Door het uitvoerende en technocratische karakter van de meeste akkoorden wordt een groot en belangrijk deel van de beleidsvorming een zaak van regeringen en ministers waarbij de wetgevende vergaderingen niet langer de kans, of belangrijker nog, niet langer de mogelijkheid hebben om een vooraanstaande rol te spelen. Vandaar hoeft het niet te verwonderen dat de samenwerkingscommissies in de parlementen wel formeel zijn opgericht maar slechts zelden zijn samengekomen.

De institutionele wetten bieden de regeringen niet enkel de juridische ruimte om allerhande akkoorden af te sluiten binnen de door de rechtscollages uitgezette limieten, het verplicht de bevoegde regeringen ook om akkoorden te sluiten voor bepaalde materies.¹² Het dwingende karakter van die samenwerkingsakkoorden vertaalt de bekommernis van de wetgever om problemen op te lossen die voortvloeien uit het ondeelbare karakter van bepaalde beleidsmateries. De meeste beleidsdomeinen zijn onderling verwant, maar voor sommige is die band zo eng dat het contraproductief zou zijn om het toezicht op die domeinen toe te wijzen aan verschillende beleidsniveaus. Ondanks hun duidelijke nationale draagwijdte vallen een aantal beleidsdomeinen zoals telecommunicatie, autowegen, rivieren en kanalen, ... onder de bevoegdheid van diverse beleidsniveaus. Om de problemen op te lossen die voortvloeien uit die uitgesproken versnippering van bevoegdheden, is samenwerking niet alleen wenselijk maar moet zij ook worden opgelegd. Eigenlijk houden acht van de elf gevallen waarin samenwerkingsakkoorden verplicht zijn, verband met grensoverschrijdende materies. Zij

¹¹ Moerenhout, Roger, « De Samenwerking tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten : recente ontwikkelingen », in TBP, 199, p. 281.

¹² De volledige lijst van verplichte akkoorden luidt als volgt :

- a. de gewesten moeten samenwerkingsakkoorden afsluiten voor de regeling van aangelegenheden die betrekking hebben op :
 1. hydrologie en waterbeheersing;
 2. grensoverschrijdende wegen, waterwegen en havens;
 3. openbare werken die mogelijk grensoverschrijdende schade kunnen veroorzaken;
 4. diensten voor gemeenschappelijk stads- en streekvervoer;
 5. grensoverschrijdende verenigingen van steden en gemeenten tot nut van het algemeen;
- a. de gemeenschappen moeten akkoorden sluiten betreffende het taalgebruik in de zeevaartscholen in Vlaanderen.
- b. de federale staat en de gewesten moeten akkoorden sluiten betreffende :
 1. Het beheer, de exploitatie en de ontwikkeling van de telecommunicatie- en telecontrole-netwerken voor grensoverschrijdende verkeers- en veiligheidsaspecten;
 2. De toepassing op beide niveaus van de Europese regelgeving inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten;
 3. De coördinatie van het beleid inzake de arbeids- en verblijfsvergunningen en de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten;
- a. de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten moeten akkoorden sluiten omtrent :
 1. de vertegenwoordiging van België binnen internationale en supranationale instellingen en de procedures in verband met de standpuntbepaling en de aan te nemen houding bij gebrek aan consensus;
 2. de specifieke regels om zgn. "gemengde verdragen" af te sluiten waarbij zowel het federale niveau als de deelstaten betrokken zijn en de nadere regels voor de rechtsgedingvoering voor een internationaal of supranationaal rechtscollege;
 3. de overdracht van personeel en goederen, rechten en verplichtingen van de ontbonden provincie Brabant naar de twee nieuwe provincies (Vlaams-Brabant en Waals-Brabant), het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de gemeenschapscommissies in Brussel en de federale overheid.

hebben betrekking op waterwegen, wegen, havens, netwerken, het gebruik van andere gemeenschapstalen en het opsplitsen van een provincie.

De vier andere beleidsdomeinen die verplichte samenwerkingsakkoorden vereisen, houden verband met internationale aangelegenheden. De federale regeringen en de deelstaatregeringen moeten akkoorden afsluiten betreffende de naleving van supranationale verplichtingen, de coördinatie van het beleid inzake migrante werknemers, de vertegenwoordiging van de federatie binnen internationale organisaties en het sluiten van verdragen.

Tijdens de periode 1980-1993 ontstonden door het specifieke karakter van de Belgische federatie een aantal institutionele problemen en incoherenties in de internationale vertegenwoordiging van België en haar rol binnen de Europese instellingen. Enerzijds was het buitenlands beleid nog steeds een exclusieve bevoegdheid van de nationale (federale) regering en bleef de Belgische staat als zodanig vertegenwoordigd door de nationale (federale) regering, de enige gesprekspartner binnen de Europese instellingen. Anderzijds werden door de exclusieve bevoegdheidspakketten de gewesten en gemeenschappen de enige verantwoordelijke instanties voor een groot aantal beleidsdomeinen. Gezien het gebrek aan normhiërarchie, kon en kan de nationale, nu federale regering de deelstaatregeringen niet « overrulen » binnen hun ressort. Door die institutionele structuur ontstond een situatie waarin de federale regering zou handelen, beslissen en verantwoordelijk worden gesteld op Europees en internationaal niveau voor de materies waarvoor de federale overheid niet langer bevoegd was binnen de Belgische staat. Die problemen werden niet geregeld in de grondwettelijke of institutionele wetten (integendeel zelfs, sinds 1993 kunnen de gewesten en gemeenschappen verdragen of internationale overeenkomsten sluiten die vallen onder het internationaal publiekrecht; zij beschikken over het « ius tractandi »), maar de oplossing werd veilig gesteld via een aantal afdwingbare samenwerkingsakkoorden.

Het verplichte samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 bijvoorbeeld voorziet in een systeem van coördinatie en vertegenwoordiging van de federale regering en de deelstaatregeringen binnen de instellingen van de Europese Unie (EU). Nochtans dient het Belgisch standpunt binnen de Europese Ministerraad betreffende « gemengde materies » (die betrekking hebben op federale én gemeenschaps- of gewestbevoegdheden) bij consensus te worden bepaald. Bij gebrek aan consensus tussen de federale regering en de deelstaatregeringen onthoudt de Belgische delegatie zich. Nochtans is dergelijke onthouding niet neutraal, want bij unanieme stemprocedures wordt zij omgezet in een positieve stem en bij een stemming op basis van gekwalificeerde meerderheid komt de onthouding neer op een tegenstem. Daarom verlamt het gebrek aan interne Belgische consensus in belangrijke mate de Belgische delegatie bij het Europese besluitvormingsproces en beperkt zij de onderhandelingsmarge van de delegatieleider (die gebonden is door de eis van interne consensus) tijdens de onderhandelingen en debatten die leiden tot beslissingen van de Raad.

Het gebrek aan hiërarchie en de gelijkwaardigheid waarop de Belgische intergouvernementele relaties gestoeld zijn, stellen problemen bij het oplossen van intergouvernementele disputen. Met betrekking tot conflicten rond de interpretatie en tenuitvoerlegging van samenwerkingsakkoorden worden de regeringen die deelhebben aan het conflict doorverwezen naar het zgn. "samenwerkingsgerecht". De oprichting van dergelijk rechtcollege is verplicht voor de afdwingbare samenwerkingsakkoorden. Nochtans is er totnogtoe geen enkel samenwerkingsgerecht samengeroepen omdat de federale wet die geacht wordt die rechtcolleges te organiseren, nooit is goedgekeurd. Ondanks de wettelijke

verplichting om de samenwerkingsgerechten op te nemen in de tekst van de afdwingbare samenwerkingsakkoorden, ontbreekt in de meeste samenwerkingsakkoorden iedere verwijzing naar die rechtscolleges. Bij gebrek aan samenwerkingsgerechten worden de conflicten vandaag informeel geregeld via onderhandelingen tussen de ministeriële kabinetten of in de interministeriële conferenties.

In de praktijk hebben alle bestuursniveaus samenwerkingsakkoorden gesloten. Eerst werden de afdwingbare akkoorden gesloten, later een kleiner aantal optionele akkoorden waarvan het belang en de draagwijdte varieert. Het aantal afdwingbare samenwerkingsakkoorden bedraagt 78, met inbegrip van de akkoorden die betrekking hebben op de overdracht of het beheer van middelen, een onvermijdelijk gevolg van de federalisering. Slechts 48 samenwerkingsakkoorden zijn facultatief, 38 % dus. Bij bepaalde akkoorden zijn alle beleidsniveaus betrokken. Andere zijn zuiver bilateraal of zijn op multilaterale leest geschoeid zonder dat alle regeringen erbij betrokken zijn.¹³

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal nieuwe samenwerkingsakkoorden die op jaarbasis worden gesloten.

Het aantal samenwerkingsakkoorden dat jaarlijks wordt ondertekend :

Jaar	aantal	Jaar	Aantal
1988	2	1994	19
1989	14	1995	14
1990	24	1996	8
1991	24	1997	7
1992	6	1998	3
1993	5	Totaal :	126

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het aantal samenwerkingsakkoorden niet constant is gestegen met de loop der jaren. Er zijn twee belangrijke toenames onmiddellijk na de institutionele hervormingen van 1988 en 1993. Het aantal samenwerkingsakkoorden daalt aanzienlijk twee of drie jaar na de hervormingen. Die getallen wijzen erop dat de intergouvernementele samenwerking via akkoorden niet toeneemt met de jaren ; integendeel zelfs, het gebruik van samenwerkingsakkoorden lijkt te stagneren op een lager niveau zodra de hervormingen volledig zijn uitgewerkt en ingevuld. De toenames na de institutionele hervormingen zijn in ruime mate toe te schrijven aan het afsluiten van afdwingbare en organisationele akkoorden, die noodzakelijk waren om de overgang van een eenheidsstaat naar een federale staat af te ronden. Zodra die akkoorden waren gesloten volgde geen nieuwe golf van facultatieve akkoorden tot verdieping van de intergouvernementele samenwerking. De meeste facultatieve samenwerkingsakkoorden kwamen tot stand omdat een gecoördineerde actie nodig was in het licht van beslissingen van de EU of andere internationale beleidsfora. Slechts 31 % maximum van alle samenwerkingsakkoorden werden gesloten louter om redenen van binnenlands beleid. Paradoxaal genoeg lijkt de samenwerking die zich ontwikkelt binnen supranationale instellingen de belangrijkste drijfveer te zijn voor het afsluiten van samenwerkingsakkoorden.

3. Instellingen die zich bezighouden met intergouvernementele samenwerking

¹³ De federale overheid is betrokken bij 94 van de 126 getekende akkoorden, 75 % met andere woorden.

3.1. Intergouvernementeel overlegcomité (IOC)

Het intergouvernementeel overlegcomité werd opgericht als belangrijkste gespreksforum in het kader van het intergouvernementeel besluitvormingsproces. Het Overlegcomité kan alle thema's bespreken die van gemeenschappelijk belang zijn en vormt de belangrijkste instelling voor de regeling van belangenconflicten.¹⁴

Het Overlegcomité Federale Regering - Gemeenschaps- en Gewestregeringen is samengesteld uit de leiders van de diverse regeringen (de federale eerste minister en de minister-presidenten van de gemeenschaps- en gewestregeringen) en andere regeringsleden van beide niveaus. De federale regering wordt vertegenwoordigd door de eerste minister en vijf andere leden van de federale regering, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest worden vertegenwoordigd door hun minister-president. De Vlaamse Regering en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest worden vertegenwoordigd door hun minister-president en door één bijkomend regeringslid elk. Door die specifieke samenstelling van het Overlegcomité ontstaat een dubbele pariteit : de helft van de leden behoort tot het federale niveau terwijl de andere helft bestaat uit vertegenwoordigers van de deelstaatregeringen. Bovendien zijn er een gelijk aantal Frans- en Nederlandssprekende leden.

Het Overlegcomité wordt voorgezeten door de federale eerste minister. Het secretariaat wordt verzorgd door de federale Kanselarij, ook het centraal secretariaat genoemd. Aan het hoofd ervan staat een politiek secretaris, steeds een persoonlijk adviseur van de eerste minister (een vooraanstaand lid van zijn kabinet) en een administratief secretaris, een ambtenaar van de federale Kanselarij. De agenda van het overlegcomité is vrij, elk lid van het comité kan vragen dat een bepaald onderwerp wordt ingeschreven op de agenda. In de praktijk wordt de agenda opgesteld door een werkgroep van ambtenaren en door persoonlijke adviseurs van de leden van het comité. Deze werkgroep tracht vooraf een consensus te bereiken rond de agendapunten die dan worden doorverwezen naar het officieel Overlegcomité.

Het Overlegcomité komt bijna één keer per maand samen, met een gemiddelde van acht vergaderingen per jaar, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van de voorzitter of van een minister-president van één van de deelregeringen. De historiek van het overlegcomité van 1995 tot 1997 wijst op een duidelijk sterkere bijdrage tot de agenda vanwege de federale regering dan vanwege de andere regeringen. 34 thema's werden ingediend door de federale regering tegenover slechts 6 door de Vlaamse Regering, 2 door het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en 1 door de Franse Gemeenschap.¹⁵ De agenda van het Overlegcomité geeft aan dat de federale regering de meeste actieve en drijvende kracht is binnen dit belangrijk forum van intergouvernementele samenwerking. Dat betekent niet dat de federale regering op dit ogenblik de vergaderingen van het overlegcomité domineert. Binnen het overlegcomité worden de beslissingen genomen op basis van een consensus waarbij elke regering over een feitelijk veto recht beschikt. Bij gebrek aan eenparigheid van stemmen is er gewoon geen politieke beslissing. De beslissingen van het overlegcomité zijn niet wettelijk bindend voor de regeringen. De beslissingen hebben een louter politieke betekenis, regeringen gaan akkoord

¹⁴ De wet van 9 augustus 1980 omschrijft de doelstellingen van het overlegcomité niet als dusdanig. In de plaats daarvan zijn de doelstellingen omschreven in het Huishoudelijk Reglement van het Overlegcomité van 12 september 1995. Dat huishoudelijk reglement vermeldt volgende activiteitsdomeinen : (1) eender welk thema van gemeenschappelijk belang, (2) belangenconflicten, (3) conflicten aangaande de naleving van samenwerkingsprocedures.

¹⁵ Vlaams Parlement, vraag n° 113, 18 maart 1998, Bulletin « Vragen & Antwoorden », nr. 14, 28 mei 1998, p. 1936-1943 (1.A).

om zich neer te leggen bij een beslissing maar kunnen niet worden bestraft indien zij de binnen het overlegcomité gesloten akkoorden niet uitvoeren of naleven.

Het Overlegcomité werd opgericht als een vooraanstaand intergouvernementeel gespreksforum waar de federale overheid en de overheden van de deelstaten elkaar ontmoeten en algemene politieke thema's bespreken die alle regeringen aanbelangen. Ondanks de oorspronkelijke bedoeling is het overlegcomité echter niet uitgegroeid tot een effectief beleidsvoorbereidend orgaan dat belangrijke politieke hervormingen voorbereidt en tracht om gemeenschappelijke politieke doelstellingen te bereiken. Zowel het centrifugale karakter van de Belgische federale staatsstructuur als de afwezigheid van concurrerende bevoegdheden hebben een op zichzelf gerichte houding vanwege de regeringen (federaal en op gemeenschap- en gewestniveau) aangemoedigd waarbij zij ernaar streven om hun eigen bevoegdheden te verdedigen en/of uit te breiden. Vooral de deelstaatregeringen staan huiverig tegenover een nieuw soort intergouvernementeel unitarisme.

Op dit ogenblik zijn de activiteiten van het overlegcomité vooral toegespitst op (1) de doelmatige toepassing van de procedures inzake samenwerking en inspraak zoals uitgewerkt door de Raad van State en het Arbitragehof (zie hierboven), (2) de regeling van belangenconflicten tussen regeringen. Belangenconflicten doen zich voor wanneer het optreden van een regering, binnen de grenzen van haar ressort, de belangen van een/verschillende andere regering(en) ernstig schaadt of overtreedt. Indien een regering of een assemblee oordeelt dat haar belangen ernstig bedreigd worden door het optreden van een andere regering of assemblee, kan het belangenconflict worden doorverwezen naar het Overlegcomité. De verwijzing naar het overlegcomité heeft tot gevolg dat het vermoedelijke schadelijke optreden wordt opgeschort tijdens een periode van dertig dagen. Tijdens die schorsingsperiode dient het Overlegcomité een beslissing ten nemen op basis van een consensus omtrent het belangenconflict. Indien er geen consensus kan worden gevonden, wordt er een einde gesteld aan het conflict. In dat geval beschikt de regering of de assemblee waarvan het optreden aan de oorsprong ligt van het conflict, over twee mogelijkheden beschikt : ofwel beslist zij om af te zien van haar initiatief ten einde verdere conflicten te voorkomen, ofwel behoudt zij haar maatregel overeenkomstig haar oorspronkelijke bedoelingen. Behalve bij een unanieme beslissing binnen het Overlegcomité is geen wettelijke procedure beschikbaar voor het regelen van belangenconflicten.¹⁶ Het gebrek aan normenhiërarchie verbiedt de federale regering tevens om hiërarchisch tussenbeide te komen in een intergouvernementeel conflict. Ongeregelde conflicten zijn een tastbare realiteit binnen de Belgische federatie. Zeventig percent van alle belangenconflicten die zijn ingediend bij het Overlegcomité, zijn niet uitgemond in een consensus.

3.2. Interministeriële Conferenties (IMC's)

Het Overlegcomité brengt de eerste ministers van de federale regering en de deelstaatregeringen samen binnen een intergouvernementeel kader dat beoogt de algemene beleidsproblemen aan te pakken. Ten einde ruimte te maken voor meer gespecialiseerde debatten betreffende specifieke beleidsdomeinen werden zestien Interministeriële Conferenties

¹⁶ Zodra de beslissing is uitgevoerd, kunnen zowel regeringen als burgers een beroep doen op bepaalde wettelijke procedures om de beslissing aan te vechten. De Raad van State kan regerings- en ministeriële besluiten opschorten en nietig verklaren, het Arbitragehof heeft gelijkaardige bevoegdheden betreffende de beslissingen van de parlementen op alle regeringsniveaus.

opgericht. Veertien IMC's zijn bevoegd voor een specifiek beleidsdomein¹⁷ en twee IMC's buigen zich over recent opgedoken prioritaire problemen.¹⁸

De IMC's zijn samengesteld uit de leden van de federale regering en de deelstaatregeringen die bevoegd zijn voor het desbetreffende beleidsdomein of probleem. Andere bevoegde ministers en experts kunnen de leden van de conferentie bijstaan. Door het sectorgebonden karakter van elke Interministeriële Conferentie konden deze conferenties uitgroeien tot de belangrijkste instellingen voor een effectieve en efficiënte samenwerking binnen de federatie. Interministeriële conferenties sturen de uitvoering van samenwerkingsakkoorden en passen de samenwerkingsprocedures toe (zie hierboven). IMC's werken grotendeels op dezelfde manier als het Overlegcomité maar hun specifieke samenstelling biedt meer mogelijkheden voor een echte intergouvernementele samenwerking. Net als het Overlegcomité beschikken de IMC's niet over een dwingende beslissingsmacht omdat hun beslissingen niet wettelijk bindend zijn. De beslissingen worden genomen op basis van een consensus. Zodra een consensus is bereikt hebben de beslissingen een effectieve politieke waarde.

De meeste IMC's worden op permanente of occasionele basis bijgestaan door werkgroepen, samengesteld uit persoonlijke adviseurs (kabinetsleden) en ambtenaren van elk regeeringsniveau. De werkgroepen bereiden de agenda voor en stellen ontwerp-notificaties op waarover de ministers beslissen tijdens de officiële IMC. De logistieke en administratieve ondersteuning van de IMC's wordt meestal verzorgd door de administratie van de voorzitter van elke IMC. Dat betekent dat er geen aparte administratie is voor de Interministeriële Conferenties; meestal staat de federale administratie in voor het secretariaat.

¹⁷ Het gaat om de Interministeriële Conferenties voor (1) economie en energie, (2) verkeer en infrastructuur, (3) wetenschapsbeleid, (4) buitenlandse zaken, (5) begroting en financiën, (6) binnenlandse zaken, (7) tewerkstelling, (8) human resources, (9) landbouw, (10) volksgezondheid, (11) milieu, (12) migrantenbeleid, (13) sociale integratie en (14) drugsbeleid.

¹⁸ De rechten van het kind en de stedelijke vernieuwing werden in 1996 naar voren geschoven als prioritaire problemen.

4. Intergouvernementele samenwerking inzake milieubeleid

4.1. De organisatie van het milieubeleid

Door de staatshervorming van 1980 werden een aantal milieubevoegdheden overgedragen naar de gewesten. Belangrijke aspecten van het milieu- en afvalbeheer kwamen onder de bevoegdheid van de gewesten. De milieubevoegdheden werden aanzienlijk uitgebreid door de staatshervormingen van 1988 en 1993. Vandaag, na drie grondwettelijke hervormingen, is het Belgische milieubeleid vooral een gewestmaterie. De gewesten hebben geleidelijk aan een ruim en bijna volledig pakket verworven van milieubevoegdheden. Gedurende de afgelopen vijftien jaar is de rol van de federale regering in milieu-aangelegenheden aanzienlijk afgenomen. Het gewestelijk beleid en het Europees beleid hebben de door de federale overheid opengelaten ruimte concreet ingevuld.

De Gewesten zijn bevoegd voor :

1. De bescherming van het leefmilieu, bv. bescherming van de bodem en de grondlaag, bescherming van water en lucht, strijd tegen lawaaihinder, enz.
2. afvalbeheer, zowel curatief als preventief, de invoer en uitvoer van afval;
3. de (“externe”) controle op gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, behalve wat de reglementering betreft van de (“interne”) controle op de arbeidsbescherming;
4. waterproductie en –bevoorrading, met inbegrip van de technische regels betreffende de kwaliteit van het drinkwater, afvalwaterzuivering en -lozing;
5. beheer van het milieu en natuurbehoud; dat houdt in : landschapherstel, natuurbescherming en –behoud, de groen- en parkgebieden, de groene ruimten, bossen, jacht, vogelvangst, visvangst, visteelt, landbouwhydraulica, onbevaarbare waterlopen en hun bermen, ontwatering, polders en wateringen.

Bij de staatshervormingen van 1980 en 1988 behield de federale regering de mogelijkheid om algemene en sectorale milieunormen te bepalen waar er geen Europese normen voorhanden waren.¹⁹ Ondanks het feit dat het milieubeleid een regionale bevoegdheid was, kon de federale regering dus nog steeds tussenbeide komen in milieu-aangelegenheden die niet waren opgenomen in de reglementering van de EU. Met andere woorden : de aanwezigheid of het gebrek aan EU-reglementering bepaalde of een milieuprobleem al dan niet onder de federale of gewestelijke bevoegdheden viel. Dit gebrek aan klaarheid in de bevoegdheidsverdeling gaf aanleiding tot verwarring en intergouvernementele conflicten. De staatshervorming van 1993 heeft de bevoegdheidsverdeling duidelijker omlind ; voortaan staan de gewesten volledig in voor het milieubeleid, met uitzondering van een beperkt aantal materies die uitdrukkelijk bepaald worden in de wet en die onder de federale bevoegdheden bleven.

De federale bevoegdheden omvatten²⁰ :

¹⁹ Clement J., D’Hondt H., Van Crombrughe J. & Vanderveeren Ch., « Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden », Maklu Editors, Antwerp & Apeldoorn, 1993, p. 46-47.

²⁰ Die federale bevoegdheden worden hier vermeld als uitzonderingen op de regionale bevoegdheden zoals omschreven in de bijzondere wet. Verwijzend naar de inleiding bij dit artikel, worden de gewest- en gemeenschapsbevoegdheden omschreven in de Grondwet en de institutionele wetten. Dit betekent dat alle bevoegdheden die niet zijn overgedragen naar de gewesten en gemeenschappen, nog steeds worden uitgeoefend op federaal niveau. Met andere woorden : de federale regering beschikt over de residuele bevoegdheden. De intentie om ook de residuele bevoegdheden over te dragen aan de deelstaten staat wel reeds ingeschreven in de

1. de formulering van productnormen, met andere woorden : de criteria waaraan producten moeten beantwoorden vanuit milieuoogpunt (met uitzondering van de kwaliteit van het water), de milieu-inspectie overeenkomstig de EU-verordening nr. 880/92 en de noodzakelijke milieutaksen die de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie moeten vrijwaren;
2. de bescherming tegen ioniserende stralen, met inbegrip van kernafval;
3. de doorvoer van afval, om de doeltreffende toepassing te waarborgen van de Europese en internationale regels.

Die federale/regionale verdeling van milieubevoegdheden wijst op een duidelijke scheiding tussen het federale en het regionale rechtsgebied waarbij een minimale rol is weggelegd voor de federale regering. De gewestbevoegdheden zijn opgevat als losstaande, exclusieve bevoegdheden zonder gedeelde of concurrentiele bevoegdheden.

De residuele federale bevoegdheden en het grensoverschrijdend karakter van de milieuproblemen vereisen nog steeds een minimale intergouvernementele samenwerking. De voorgeschreven samenwerking neemt de vorm aan van intergouvernementeel overleg of betrokkenheid. Bij de uitwerking van het milieubeleid is geen sprake van medebeslissingsprocedures.

Een eerste reeks van overlegprocedures heeft betrekking op de federale bevoegdheden. De federale regering dient de gewestregeringen te raadplegen wanneer zij wetsontwerpen voorbereidt betreffende (1) productnormen en (2) de doorvoer van afval. Bovendien wordt de helft van de leden van de commissie rond ecotaksen benoemd door de gewestregeringen. Een tweede reeks procedures spoort de gewesten aan tot onderling overleg wanneer specifieke grensoverschrijdende problemen aan de orde zijn. Interregionaal overleg is vereist voor (1) grensoverschrijdende bossen, (2) de opening van het jacht-, -vogelvangst- en visvangstseizoen en (3) grensoverschrijdende waterlopen. De coördinatie van het beleid inzake invoer, uitvoer en doorvoer van afval legt aan alle regeringsniveaus een verplichting op tot overleg.

Het systeem van de samenwerkingsprocedures vertoont twee essentiële kenmerken : de samenwerking is meestal gericht op grensoverschrijdende materies en leidt tot regionale inspraak in de beperkte federale bevoegdheden. De grensoverschrijdende materies (bossen, jacht, waterlopen) zijn typische beleidsthema's waarbij diverse regeringen betrokken zijn en die dan ook samenwerking vereisen. Zo bijvoorbeeld bestrijkt het Zoniënwoud in de omgeving van Brussel delen van de drie gewesten en vereist het een beheersinspanning op basis van overleg tussen de drie regionale regeringen. Naast de grensoverschrijdende problemen stellen we vast dat de residuele federale bevoegdheid inzake milieutaksen onderworpen is aan regionale betrokkenheid. Voor alle belangrijke federale bevoegdheden (productnormen, ecotaksen en afvaldoorvoer) geldt inspraak van de gewesten. De federale regering kan rond die materies geen reglementering uitwerken zonder een belangrijke input vanwege de gewesten.

De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling en de aard van de samenwerkingsprocedures wijzen er duidelijk op dat het milieubeleid apart dient te worden gevoerd door de drie gewestregeringen. Hoewel de bevoegdheden wijzen op een dominantie van de gewesten in milieuaangelegenheden, kan een blijvende centrale rol van de federale regering niet worden

Belgische Grondwet (artikel 35) maar is nog niet in de praktijk omgezet.

uitgesloten. De federale regering beschikt immers over twee essentiële beleidsinstrumenten die aan belang winnen in het kader van de strategie voor milieubescherming, met name : de productnormen en de ecotaksen. De federale regering is bevoegd om de samenstelling, afmetingen, gewicht, enz. te bepalen van alle producten en goederen die op de markt worden gebracht. De gewestbevoegdheden beginnen waar de federale bevoegdheid ophoudt, met name : het gebruik of de consumptie, de emissie en eventueel het verwerken van producten tot afval. In het kader van een op de levenscyclus gerichte aanpak van de milieuproblematiek, zijn de productnormen essentieel aangezien zij de regelgevers de kans bieden om preventief tewerk te gaan, het probleem bij de bron aan te pakken, bij het productieproces of op het ogenblik dat het product in de consumptiecyclus wordt gebracht. In dat verband heeft het Belgisch grondwettelijk kader een paradoxale situatie doen ontstaan. Enerzijds worden de gewestregeringen geacht het hele milieubeleid op zich te nemen, maar beschikken zij niet over de nodige instrumenten om het milieuprobleem bij de oorsprong aan te pakken. Anderzijds beschikt de federale regering niet langer over het grondwettelijk gezag om een coherente milieustrategie uit te werken aangezien milieu wordt beschouwd als een regionale materie, hoewel de federale regering nog steeds bevoegd is om productnormen uit te werken.

De ecotaksen vormen een gelijkaardig probleem. Om de steun te krijgen van de groenen, ten einde de grondwets hervorming erdoor te krijgen, keurde de federale regering in 1993 de ambitieuze wet op de ecotaksen goed.²¹ Die wet beoogde het gedrag van de producenten en consumenten te beïnvloeden door taksen te heffen op drankverpakkingen, wegwerpproducten, verpakkingen, pesticiden, farmaceutische producten, papier en batterijen. Ondanks de verwachte voordelen voor het milieu werd de wet niet uitgevoerd overeenkomstig de oorspronkelijke doelstellingen. Intensieve lobbying van de commerciële en industriële sectoren bracht de federale regering, die niet langer behoefte had aan de stemmen van de groene partijen, ertoe om de draagwijdte en de effecten van de wet af te zwakken. De toepassing en de evaluatie van de wet werden doorverwezen naar een federale ecotakscommissie met regionale betrokkenheid (zie hierboven); die commissie stond ruime uitzonderingen toe, alsook recyclage in plaats van hergebruik en maakte de wet minder bindend voor de producenten van schadelijke producten. Ondanks het indrukwekkende initiatief van de federale overheid inzake ecotaksen in 1993, is het federale gebruik van de ecotaksen dus verwaterd als actief instrument van het milieubeleid. De gewestregeringen die bevoegd zijn voor de meeste milieuaangelegenheden, kunnen het instrument van de ecotaksen niet gebruiken voor schadelijke producten aangezien het een uitsluitend federale bevoegdheid is. In die zin hebben de gewestregeringen, hoewel zij grondwettelijk bevoegd zijn, geen controle over de sleutelinstrumenten om de milieuproblemen fundamenteel aan te pakken. Nochtans kunnen de problemen die verbonden zijn aan de verdeling van de milieubevoegdheden tussen de verschillende regeringen gemakkelijk worden overwonnen door een diepgaande intergouvernementele samenwerking. In de hierna volgende paragrafen zullen wij de organisatie en de ontwikkeling van de samenwerking rond milieu aan een grondige analyse onderwerpen.

4.2. Intergouvernementele samenwerking inzake milieubeleid

De samenwerking tussen de federale regering en de deelstaatregeringen rond milieuzaken vindt plaats binnen de Interministeriële Conferentie voor Milieu (IMCM) en het Coördinatiecomité voor het Internationale Milieubeleid (CCIMB). De Interministeriële

²¹ De gewesten beschikken slechts over beperkte bevoegdheden om taksen te heffen. Met betrekking tot het milieu, kunnen de gewesten enkel taksen heffen op afval en meststoffen.

Conferentie is het forum waaraan alle milieuministers deelnemen. Het CCIMB staat de Interministeriële Conferentie bij, vooral met betrekking tot de internationale dimensie van de milieuaangelegenheden. Beide instellingen zijn vrij nieuw en hebben pas recent (na 1993) volwaardig hun rol opgenomen als intergouvernementele coördinatie-organen.

4.2.1. De Interministeriële Conferentie voor het Milieu (IMCM)

De IMCM werd opgericht in september 1995.²² Hoewel de Conferentie was opgevat als een intergouvernementele instelling samengesteld uit de milieuministers van alle regeringen, wordt de vergadering slechts zelden bijgewoond door de gewestminister zelf. De vergadering wordt nog steeds voorgezeten door de federale minister van milieu (staatssecretaris) en hij wordt bijgestaan door vooraanstaande vertegenwoordigers (persoonlijke adviseurs) van de gewestministers. De IMCM ging van start met vier vergaderingen per jaar, wat ondertussen is teruggelopen tot een gemiddelde van twee per jaar. De beslissingen van de IMCM worden genomen op basis van consensus, er is geen formele stemming maar de regeringen sluiten zich aan bij de beslissingen door de goedkeuring van de notulen.

De IMCM diende als forum voor diverse vormen van intergouvernementele samenwerking. Gedurende de periode 1995-1998 werden negen samenwerkingsakkoorden afgesloten binnen de IMCM. Al die samenwerkingsakkoorden waren ofwel opgelegd ofwel gingen zij uit van internationale of EU-verplichtingen. Vrijwillige akkoorden werden enkel gesloten om zich te conformeren naar EU-verordeningen en eisen. Tijdens de afgelopen drie jaar werden slechts twee samenwerkingsakkoorden gesloten. Het dalend aantal milieuakkoorden is vooral te wijten aan de regeling van grensoverschrijdende problemen na de laatste staatshervorming van 1993 en aan het bestaan van de IMCM, waardoor de noodzaak van geformaliseerde verbintenissen afnam.

De thema's die het vaakst voorkomen op de agenda van de IMCM hebben betrekking op de naleving van inspraakprocedures. Zoals hierboven reeds werd aangegeven, is de federale regering wettelijk verplicht om de gewesten te betrekken bij de uitwerking van productnormen en het vervoer en doorvoer van afval. Dat verplichte overleg tussen de regeringen vindt plaats binnen de IMCM.

Sinds de oprichting van het Coördinatiecomité voor het internationaal milieubeleid (CCIMB) (zie hierna) werd de IMCM minder nauw betrokken bij internationale milieuaangelegenheden. De IMCM neemt echter deel aan de goedkeuring van ontwerpen van "gemengde" verdragen (internationale verdragen waarbij zowel federale als gemeenschaps- en gewestbevoegdheden aan bod komen) op het gebied van milieu en zij stelt ook de Belgische delegatie samen voor internationale onderhandelingen. Nochtans heeft de IMCM in dat opzicht aan belang ingeboet door de aanwezigheid van andere organen die specifiek werden opgericht om de internationale dimensie van de problematiek te bestuderen.

Naast de opgelegde vormen van samenwerking (via wettelijke of internationale verplichtingen) heeft de IMCM ook endogene samenwerkingsinitiatieven ontwikkeld omtrent het gebruik van de auto, via een aantal werkgroepen die zich buigen over specifieke milieuproblemen.²³ Sommige van die werkgroepen zijn erin geslaagd een consensus te bereiken, die uitmondde in politieke verandering.

²² De IMCM werd voorafgegaan door een interministerieel coördinatiecomité dat was opgericht in 1986 door de federale minister bevoegd voor het milieu.

4.2.2. Coördinatiecomité voor het Internationaal Milieubeleid (CCIMB)

Het Coördinatiecomité voor het Internationaal Milieubeleid (CCIMB) werd formeel opgericht via een bindend samenwerkingsakkoord tussen federale regering en de gewesten in april 1995. Het CCIMB is een permanente werkgroep die de Interministeriële conferentie voor Milieu bijstaat voor wat de internationale dimensie van milieuproblemen betreft. Het CCIMB bereidt het standpunt voor dat België zal innemen binnen internationale organisaties, het stelt de Belgische delegatie samen²⁴, het waakt voor de gecoördineerde toepassing van internationale beslissingen en het tracht een antwoord te formuleren op internationale vragen om informatie. De taken van het CCIMB omvatten echter niet de EU-activiteiten in milieuaangelegenheden. De opvolging van het milieubeleid op Europees niveau is uitdrukkelijk toegewezen aan andere instellingen binnen de federatie, met name de afdeling Europese Aangelegenheden van het federaal Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands beleid.

Het CCIMB houdt zich vooral bezig met de technische aspecten van internationale milieuproblemen. Het technische karakter van de commissie vertaalt zich ook in haar samenstelling. Er zijn dertien permanente leden, zeven ambtenaren en zes kabinetsadviseurs verbonden aan een minister. Het CCIMB bevat vertegenwoordigers uit de milieuadministraties (federaal en gemeenschaps- en gewestniveau), buitenlandse zaken, ontwikkelingshulp en van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU. Alle deelnemers kunnen worden bijgestaan door experts en vaak wonen ook vertegenwoordigers van andere ministeries de vergaderingen bij. Meestal nemen zo'n zesentwintig mensen deel aan de vergaderingen. Het CCIMB wordt voorgezeten door een ambtenaar van de federale administratie voor milieu; het secretariaat wordt verzorgd door de federale administratie.²⁵ Het CCIMB beslist op basis van een consensus. Aangezien de interministeriële conferenties (voor milieu en buitenlands beleid) die hiërarchisch toezien op het CCIMB, werken op basis van een consensus en dus weinig kunnen aanvangen met verdeelde adviezen van het CCIMB, worden de leden van het comité in de praktijk eigenlijk gedwongen om unanieme adviezen uit te brengen. Bij gebrek aan consensus komt het nog steeds toe aan de interministeriële conferenties voor milieu of voor buitenlands beleid (indien er gevolgen zijn voor het buitenlands beleid) om het probleem te regelen.

Het CCIMB komt om de twee weken samen. Door de ruime samenstelling, de frequentie van de vergaderingen en het toenemende belang van de internationale milieuactiviteit is de rol van het CCIMB in de totstandkoming van het Belgisch milieubeleid sterk toegenomen. In zijn rol van efficiënt besluitvormingsorgaan, hoe bureaucratisch ook, heeft het CCIMB de bovenhand

²³ Werkgroepen over (1) de beperking van de CO²-uitstoot, (2) de strategie voor vermindering van het gebruik van pesticiden, (3) automobieltaksen, (4) de problemen veroorzaakt door troposferische ozon, met als doel een ontwerp van ozonplan, opgericht samen met de IMC voor gezondheid, (5) de vermindering van de emissie van chloorverbindingen en (6) de autowrakken.

²⁴ Het samenwerkingsakkoord over het internationaal milieubeleid geeft drie mogelijkheden voor de samenstelling van de Belgische delegaties binnen internationale organisaties : een delegatie volledig samengesteld uit federale vertegenwoordigers, een gemengde delegatie van federale en regionale vertegenwoordigers of een delegatie volledig samengesteld uit regionale vertegenwoordigers. Daardoor kunnen de Belgische Gewesten eveneens het Belgisch standpunt vertolken binnen internationale organisaties.

²⁵ Schoenmaekers, M., « Vlaanderen als actor binnen het Europees Milieubeleid », doctoraatsthesis in de politieke wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven (B), 1995-1996, pp. 49 en 51.

gehaald op de Interministeriële Conferentie voor Milieu. Die laatste komt slechts twee keer per jaar samen en sluit meestal aan bij de beslissingen die zijn genomen binnen het CCIMB.

Binnen het CCIMB ontstond al gauw een dynamiek van intergouvernementele samenwerking. De leden voelden de noodzaak aan van een meer diepgaande samenwerking rond een groot aantal technische en ook meer politieke materies. Binnen het kader van het CCIMB werden niet minder dan 25 expertgroepen opgericht rond een ruime waaier aan thema's.²⁶ Die expertgroepen komen heel vaak samen, meestal een keer per week. De expertgroepen boden de gespecialiseerde gewestelijke agentschappen de mogelijkheid om deel te nemen aan de voorbereiding van het milieubeleid. De expertgroepen worden voorgezeten door federale of regionale ambtenaren naargelang de regering die wordt geacht de meest bevoegde en belanghebbende partner te zijn in de bestudeerde problematiek ("de beste piloot zit aan het stuur").

Dat flexibele voorzitterschap van de expertgroepen is kenmerkend voor de algemene sfeer van samenwerking die is ontstaan tussen ambtenaren; zij delen een gemeenschappelijke expertise, taal en referentiekader die leiden tot een gemeenschappelijke bewustwording, wat de besluitvorming vergemakkelijkt en conflicten helpt vermijden. Kabinetsadviseurs kunnen deelnemen aan de expertgroepen, en doen dat soms ook, maar hun aanwezigheid neemt gestaag af. In feite is binnen de globale activiteiten van het CCIMB de rol van de ambtenaren van de verschillende regeringen toegenomen ten nadele van de (politieke) kabinetsadviseurs die een ruim deel van de besluitvorming hebben overgelaten aan de ambtenaren, die gemandateerd zijn om beslissingen te nemen in naam van de bevoegde ministers.

De toegenomen technocratisering van het CCIMB en de vele expertgroepen betekent echter niet dat de materies die binnen het comité worden geregeld, minder politiek zijn geworden. Integendeel zelfs, ondanks de uitdrukkelijke vermelding dat het CCIMB zich niet bezighoudt met het Europees milieubeleid, raakte het steeds nauwer betrokken bij de toepassing en uitwerking van EU-beleid. Het CCIMB hield zich ook bezig met milieuproblemen van meer binnenlandse aard waar de internationale verdragen niet van prioritair belang zijn.²⁷ Dank zij het succes van het CCIMB en de expertgroepen als intergouvernementeel samenwerkingsorgaan kon het Comité werken op terreinen die niet onmiddellijk onder zijn bevoegdheden vallen en zelfs de hiërarchisch overkoepelende interministeriële conferenties in de schaduw zetten.

4.3. Conflicten in de uitbouw van het milieubeleid

De bovenstaande beschrijving van de intergouvernementele instellingen die zich bezighouden met milieuproblemen, kan de indruk geven dat er zich slechts zelden conflicten voordoen tussen regeringen of dat die conflicten gemakkelijk worden opgelost. Als we agenda van de intergouvernementele vergaderingen en de interviews met de betrokken partijen nader bekijken, stellen we echter vast dat het recente intergouvernementeel samenwerkingsstelsel

²⁶ De bestaande expertgroepen (« stuur- en werkgroepen ») zijn : (1) natuur (2) biologische diversiteit (3) afvalmateriaal (4) atmosfeer (5) coördinatie inzake broeikasgassen (6) water (7) oceanen en Noordzee (8) productbeleid (9) "«Seveso en Helsinki » (10) lawaai (11) bodem (12) stedelijke omgeving (13) bossen (14) milieu en economie (15) werkgelegenheid en milieu (16) toerisme en milieu (17) handel en milieu (18) vervoer en milieu (19) landbouw en milieu (20) INDESC/BAT (21) energie en milieu (22) "government greening" (23) milieuprestaties (24) milieugegevens en (25) gezondheid en milieu

²⁷ bijvoorbeeld, het debat rond de interne en externe controle op vervuilende bedrijven en hun gevolgen voor de federale begroting voor brandweerdiensten en burgerlijke bescherming.

niet gespaard is gebleven van belangrijke conflicten. Op het gebied van het milieubeleid stellen we conflicten vast tussen de federale regering en de gewestregeringen rond vijf dossiers. Stellen dat er conflicten zijn tussen de regeringen is waarschijnlijk open deuren intrappen; het is echter wel interessant om de analyse te maken van de manier waarop die conflicten werden geregeld binnen het intergouvernementele systeem. Daarom worden de belangrijkste milieuproblemen die aan de oorsprong liggen van intergouvernementele conflicten, hieronder kort uiteengezet met de bedoeling om eventueel een steeds terugkerend patroon te vinden in het beheer van die conflicten.

Het conflict betreffende de controle over gevaarlijke industriële bedrijven ontstond toen op federale niveau gediscussieerd werd over regels voor tankwagens. De federale regering is bevoegd voor de interne controle op de gevaarlijke industrie met betrekking tot werknemersbescherming en voor de civiele bescherming tegen rampen. De gewesten van hun kant staan in voor de externe effecten van gevaarlijke industrieën als onderdeel van hun algemene milieubevoegdheden. Het Vlaamse Gewest stelde dat de reglementering voor die tankwagens viel onder de gewestbevoegdheden omdat de mogelijke externe risico's en effecten van die vrachtwagens veel meer doorslaggevend waren dan de interne effecten die zij konden hebben voor de gevaarlijke industrieën (beperkt tot het risico voor de arbeiders tijdens het werk). De federale regering verwierp echter die regionale interpretatie van haar bevoegdheden en onderstreepte dat de regels inzake tankwagens een exclusieve federale bevoegdheid zouden blijven. Het probleem werd meermaals besproken binnen het CCIMB en de IMCM zonder dat een akkoord kon worden gevonden. De informele besprekingen tussen de kabinetten van de persoonlijke adviseurs van de federale en regionale ministers leidden evenmin tot een consensus. Ondanks de bezwaren van de gewesten zette de federale regering haar regelgevende inspanningen verder zonder betrokkenheid van de gewesten. In dat conflict verkoos de federale regering uiteindelijk om niet in te gaan op de eis van de Vlaamse Gewestregering en bleef zij haar bevoegdheden unilateraal uitoefenen.

Het conflict rond de omzetting in intern recht van de richtlijn van de Europese Gemeenschap over de bescherming tegen industriële risico's, de zgn. Sevesorichtlijn (de naam van een Italiaanse stad waar de bodem vervuild was door de industrie) deed een gelijkaardige discussie ontstaan rond de vraag waar de regionale externe controle van gevaarlijke industrieën eindigt en de federale bevoegdheden (interne controle) beginnen. De omzetting van de Sevesorichtlijn in Belgisch recht leidde tot een reglementering voor risicovolle bedrijven (vb. chemische bedrijven) inzake noodplannen, informatiemechanismen en – campagnes, preventieve maatregelen, inspecties ter plaatse, bijdragefondsen, enz. De veiligheidsvoorschriften voor de zgn. Sevesobedrijven waren precies één van de beleidsdomeinen waarop de federale regering en de gewestregeringen wettelijk verplicht waren om een (bindend) samenwerkingsakkoord te sluiten. Tijdens de intergouvernementele besprekingen pleitte de federale regering, op basis van haar bevoegdheden inzake burgerbescherming, voor een controle over thema's die de grenzen van de industriële bedrijven overschreden. De gewestregeringen waren voorstander van een meer restrictieve interpretatie van "interne veiligheid" en zagen hun eigen verantwoordelijkheid inzake externe veiligheid rond risico-installaties breder dan de federale regering. Dat conflict liep nog verder op door het feit dat de gevaarlijke industrie een "Sevesotaks" betaalde aan een openbaar fonds om de veiligheidsmaatregelen te financieren die werden genomen overeenkomstig de EU-richtlijn. Gezien de globale risico's en lasten voor de volksgezondheid en het milieu in het algemeen, meenden de Gewesten recht te hebben op een deel van die Sevesobijdragen.

Uiteindelijk werd het conflict niet beslecht binnen de formele intergouvernementele instellingen. Een ad hoc werkgroep van persoonlijke adviseurs van de federale en gewestministers kwam tot een compromis, dat uitmondde in een ontwerp van intergouvernementele samenwerkingsovereenkomst. Nadat het akkoord was gesloten tussen de ministeriële kabinetten werd het ontwerp ter goedkeuring voorgelegd aan de IMCM. De externe druk om een EU-richtlijn uit te voeren en de wettelijke verplichting om dit te doen via een samenwerkingsakkoord sloot iedere vorm van unilateraal optreden uit en verplichtte de regeringen om hun meningsverschillen bij te leggen. De uiteindelijke oplossing voor het conflict toont aan dat de formele intergouvernementele instellingen de centrale rol van de persoonlijke adviseurs van de ministers (de zgn. kabinetten) nog niet hebben afgezwakt, noch de politieke banden tussen de regeringen via die kabinetten. De ministeriële kabinetten zijn een alternatief en minder formeel netwerk van intergouvernementele besluitvorming dat tussenbeide komt en de formele instellingen in hun optreden beknot zodra belangrijke (conflictuele) thema's aan bod komen.

Het conflict rond de productnormen ontstond toen de federale regering een wetsontwerp had voorbereid dat normen oplegde voor een aantal schadelijke producten.²⁸ De productnormen zijn een federale bevoegdheid maar de federale regering is verplicht om de gewesten te raadplegen en ze te betrekken bij de totstandkoming van die productnormen. Het wetsontwerp werd voorgelegd aan de IMCM om de dwingende bepalingen inzake overleg te respecteren. Tijdens de vergaderingen van de IMCM bleek al gauw dat de federale en regionale regeringen er uiteenlopende standpunten op nahielden met betrekking tot het begrip productnormen en de gevolgen ervan voor het milieu. De gewesten vreesden dat de federale wet inzake productnormen hun gewestelijk beleid rond afvalbeheer zou ondergraven en wijzigen. In 1996 kwam de IMCM twee keer bijeen over dit punt zonder dat een consensus kon worden bereikt. Informele contacten tussen ministeriële kabinetten op beide regeringsniveaus leidden eveneens tot een politieke impasse. Uiteindelijk kwamen de regeringen overeen om het conflict voor advies door te verwijzen naar de Raad van State. De Raad van State werd verzocht zich uit te spreken over de vraag of de federale regering zich moest neerleggen bij de bezwaren van de gewesten omtrent het wetsontwerp inzake productnormen. De federale regering stemde ermee in om haar regelgevend optreden op te schorten in afwachting van het advies van de Raad van State. Die volgde in ruime mate de interpretatie van de Gewesten door te stellen dat de overlegprocedure meer inhield dan een voorafgaand advies en dat de federale regering rekening moest houden met de regionale bekommernissen. De federale regering legde zich neer bij het advies van de Raad van State en stuurde haar wetsontwerp bij op grond van de regionale eisen. De regeling van dit conflict geeft de zwakheid weer van de intergouvernementele gespreksfora bij ernstige conflicten. Zowel de informele als de formele netwerken voor samenwerking slaagden er niet in een akkoord te sluiten en dienden een beroep te doen op een externe arbiter, de Raad van State, om uit de impasse te geraken. De intergouvernementele besluitvorming bleef beperkt tot het akte nemen van dat wettelijk advies.

Het geschil tussen de regeringen betreffende de internationale bijdragen hield verband met de financiële verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen en organisaties waartoe België in het verleden is toegetreden. Sommige van die verdragen en internationale organisaties hadden echter betrekking op materies die geheel of gedeeltelijk onder de gewestbevoegdheden ressorteerden. Gezien de uitgebreide gewestbevoegdheden kon niet

²⁸ Het wetsontwerp bevatte normen voor batterijen, loodhoudende benzine, zwavelgehalte in dieselbrandstof, geluidsniveaus en milieu-inspecties.

langer worden verwacht vanwege de federale overheid dat zij de volledige financiële last zou dragen van internationale verplichtingen die gedeeltelijk ontsnapten aan haar controle.

Het conflict draaide rond twee vragen : (1) het bepalen van een correcte verhouding tussen de federale en de regionale bijdragen en (2) de zichtbaarheid en de internationale erkenning van de gewestbijdragen.

Het probleem werd voorgelegd aan het CCIMB zonder dat besluiten konden worden getrokken. Het probleem werd dan doorverwezen naar de IMCM waar eenzelfde gebrek aan consensus werd vastgesteld. Na die vaststelling vroeg de IMCM de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid om het probleem te spreken. Ook die laatste conferentie kon geen consensus vinden en gelastte het CCIMB om het probleem opnieuw te onderzoeken.

Tijdens de vele discussies binnen allerhande commissies raakten de regeringen het er al gauw over eens dat het percentage van de uitgaven dat elke regering voor haar rekening neemt, in verhouding moet staan tot haar functionele en territoriale betrokkenheid. Het bijdrageniveau dat elke regering moest betalen bleek echter niet het grootste struikelblok in de besprekingen. Tijdens de besprekingen spitste het conflict zich toe op de zichtbaarheid en herkenbaarheid van de regionale bijdragen aan internationale organisaties. De Gewesten wilden naar voren treden als volledig bevoegde partners op de internationale scène en trachtten de bijdragen te gebruiken als hefboom om de gewestelijke betrokkenheid bij internationale aangelegenheden te bevorderen en te bevestigen. De Gewesten wilden rechtstreeks kunnen handelen met de internationale organisaties, en niet via een federale tussenpersoon.

Uiteindelijk gingen de vier regeringen binnen het CCIMB akkoord om een vast bijdragepercentage te bepalen voor slechts vier verdragen of internationale organisaties.²⁹ Voor die vier verdragen zouden de federale ministeries van landbouw en buitenlandse zaken niet langer de enige betalende zijn maar zouden de gewesten ook rechtstreeks bijdragen tot de internationale organisaties. De oplossing bleef uitdrukkelijk beperkt tot vier verdragen en bood geen algemene oplossing voor andere verdragsorganisaties. Het gebrek aan een algemene oplossing voor de bijdragebetaling en de procedure leidde tot een blokkering van de betaling van de Belgische internationale bijdrage en sancties bleven niet uit. Zo kreeg de Belgische delegatie in het Economisch Comité voor Europa van de UNO geen toelating om zich kandidaat te stellen voor het voorzitterschap van de commissie voor duurzame ontwikkeling. Binnen andere internationale organisaties werd de Belgische delegatie uitgesloten van de debatten en stemprocedures omwille van achterstallige betalingen. Ondanks het stijgend aantal sancties zijn de intergouvernementele partners er nog steeds niet in geslaagd een oplossing te vinden voor dit conflict.

²⁹ Het CCIMB (2 september 1997) sloot een akkoord over financiële deelname, dat werd bekrachtigd door de IMCM (25 november 1997) voor de volgende verdragen of organisaties : (1) het akkoord over watergebieden van internationaal belang, in het bijzonder als biotoop voor watervogels (Ramsar 1971), dat voor 45 % werd gefinancierd door het Vlaamse en Waalse Gewest, 2 % door het Brussels Gewest en 8 % door de federale overheid, (2) het Verdrag over de bescherming van migrerende wilde diersoorten (Bonn, 1979), voor 47,5 % gefinancierd door het Vlaamse en Waalse Gewest, 5 % voor het Brussels Gewest, (3) en (4) het Fonds voor het internationaal onderzoek naar watervogels en moeraslanden, « ook wel « Wetlands international » genoemd en de Internationale jachtraad die uitsluitend door het Vlaamse en Waalse Gewest wordt gefinancierd, ten belope van 50 % elk.

Het debat rond de verwerking en overdracht naar ESO (Eurostat) van milieugegevens hield verband met de vraag of de Eurostat-milieugegevens moesten worden doorgespeeld door de regionale of door de federale overheden. Het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) is officieel belast met de taak om officiële en gecontroleerde gegevens te verstrekken, maar het NIS beschikte niet over de werkmiddelen om gegevens te verzamelen betreffende de beleidsdomeinen die onder de controle van de gewesten staan. De Gewesten beschikten echter wel over de middelen en de organisationele capaciteit om de gevraagde milieugegevens te verschaffen maar zij waren niet bij machte om de gegevens te valideren of te officialiseren. In het kader van die onderlinge afhankelijkheid eisten zowel het federale NIS als het regionale niveau het toezicht op over de gegevens die zouden worden doorgestuurd naar de ESO. De zaak werd besproken binnen het CCIMB zonder dat een akkoord kon worden gevonden. Eens te meer leidde informeel overleg buiten de intergouvernementele instellingen tussen de ministeriële kabinetten van beide regeringsniveaus tot een akkoord, dat uiteindelijk werd bekrachtigd binnen de IMCM. Het compromis houdt in dat het gewest de gegevens verzamelt en verwerkt, die vervolgens worden gevalideerd door het NIS ; een lid van de interregionale cel voor informatie-uitwisseling is aangeduid als Belgisch vertegenwoordiger in de ESO. Het NIS informeert de ESO rond de aanstelling en neemt deel aan de vergaderingen van het CCIMB over milieugegevens in de hoedanigheid van waarnemer. De uitgewerkte oplossing werd beïnvloed door de aankondiging van een ESO-programma dat voorzag in de financiering van de ontwikkeling van regionale milieustatistieken in de nabije toekomst. De regeling van dit conflict wijst er eens te meer op dat de rol van de formele intergouvernementele instellingen bestaat in het vaststellen van een desakkoord om daarna een akkoord te bekrachtigen dat buiten de instelling zelf is gesloten. Overleg tussen de ministeriële kabinetten (federaal en regionaal) blijft het belangrijkste instrument om akkoorden tot stand te brengen tussen regeringen.

5. Intergouvernementele samenwerking inzake economie en energie

5.1. De organisatie van het beleidsproces inzake economie en energie

Het Belgische federaliseringsproces ging uit van de Vlaamse eis om culturele autonomie (gemeenschappen) en het Waalse streven naar economische autonomie. De uitbouw van de gewesten, die bevoegd zijn voor het economisch beleid, speelde in op een van de traditionele eisen van de Waalse beweging. Hoewel het verkrijgen van economische autonomie niet de allereerste bekommernis was in Vlaanderen, werd de toekenning van economische bevoegdheden aan de gewesten ook in Vlaanderen verwelkomd als een belangrijke stap in de uitbouw van de Vlaamse autonomie. In het licht van de gelijklopende belangen beoogde de staatshervorming van 1980 reeds economische bevoegdheden over te hevelen naar de gewesten.

Volgens de institutionele wetten staan de gewesten algemeen in voor het economisch beleid³⁰, alsook voor de regionale aspecten van het energiebeleid (zie hieronder). De uitdrukkelijke vermelding van de gewesten als belangrijkste niveau voor de economische beleidsvoering houdt in dat de residuele bevoegdheden van de federale regering restrictief moeten worden

³⁰ De gewestbevoegdheden bestaan uit (1) het economisch beleid, dat in ruime mate is toegewezen is aan de gewesten, met inbegrip van de economische expansie, de reconversie, het herstructureringsbeleid alsook het openbaar industrieel initiatief, (2) de regionale aspecten van het kredietbeleid, met inbegrip van de oprichting en het beheer van openbare kredietinstellingen, (3) bepaalde aspecten van het afzet- en uitvoerbeleid, (4) de natuurlijke rijkdommen.

geïnterpreteerd. Vandaar ook dat economische beleidsdomeinen die niet expliciet zijn toegewezen aan het federale niveau, impliciet toekomen aan de gewestelijke overheden.

De lijst van de federale economische bevoegdheden omvat het muntbeleid, het financiële beleid, het mededingingsrecht, het prijs- en inkomensbeleid.³¹ De federale bevoegdheden lijken erg uitgebreid. Nochtans vallen de meeste van die bevoegdheden onder Europese reglementeringen waardoor de federale regering over weinig ruimte beschikt om een autonoom beleid te voeren. De federale regering behield enkel de beleidsthema's die nodig waren om de economische en (tot 1988 ook de) monetaire unie te vrijwaren. Economische materies die niet rechtstreeks de unie in het gedrang konden brengen werden overgedragen naar de gewesten. Hoewel de federale bevoegdheden beperkt zijn, zijn zij toch erg belangrijk voor het economisch beleid – we stellen trouwens een gelijkaardige situatie vast als voor het milieu (de productnormen worden opgesteld door de federale overheid).

De bevoegdheidsverdeling die voor economische materies duidelijk de kaart trekt van de gewesten, laat slechts weinig institutionele grijze zones over en is meestal duidelijk. De regeringen werken onafhankelijk van elkaar met slechts een geringe betrokkenheid van andere regeringen. De wetgever legde echter wel een beperkt aantal medebeslissingsprocedures op aan de federale en regionale regeringen. De Gewesten en de federale regering beslissen samen over een aantal thema's verbonden aan de economische expansie.³² Ook hier vereiste de noodzaak van het behoud van de economische en monetaire unie dat voor een minimum aantal dossiers gezamenlijk zou worden beslist.

Hoewel de bevoegdheidsverdeling duidelijk lijkt voor de economische aangelegenheden, geldt datzelfde niet voor het daarmee verwante domein van de energie. De institutionele wetten machtigen de gewesten om de "regionale aspecten van het energiebeleid" te reglementeren³³; die algemene verklaring wordt echter gevolgd door een lijst met meer precieze gewestelijke beleidsthema's.³⁴ Beide wetsbepalingen bakenen de grenzen van de gewestelijke energiebevoegdheden echter niet duidelijk af. De uitdrukking "regionale aspecten van het energiebeleid" maakt nauwelijks een onderscheid tussen het federale en het regionale rechtsgebied en staat open voor uiteenlopende interpretaties.

³¹ De federale bevoegdheden zijn : (1) overheidsopdrachten, (2) bescherming van de verbruiker, (3) organisatie van het bedrijfsleven, (4) de maximale steun aan bedrijven in het kader van economische expansieprogramma's, (5) het monetaire beleid (dat sinds januari 1999 is overgedragen aan de Europese instellingen – de Belgische munt is immers vervangen door de nieuwe Europese munt, die elf EU-lidstaten gemeenschappelijk hebben), (6) het financieel beleid en de bescherming van het spaarwezen, (7) het prijs- en inkomensbeleid, (8) de wet op de concurrentie en de wet op de handelspraktijken, (9) het handels- en vennootschappenrecht, (10) de regels inzake de vestiging van bedrijven, (11) de industriële en intellectuele eigendom, (12) de contingenten en vergunningen, (13) de metrologie en normalisatie, (14) het statistisch geheim, (15) de federale investeringsmaatschappij, (16) het arbeidsrecht en de sociale zekerheid.

³² In de volgende gevallen dient de beslissing samen te worden genomen : (1) de regionale reglementering moet federaal worden goedgekeurd wanneer de uitvoering van de economische expansiewetgeving fiscale voordelen inhoudt (belastingvermindering of vrijstelling) binnen het federale belastingsstelsel, (2) op voorstel van een gewestregering beslist de federale ministerraad om al dan niet de staatswaarborg toe te kennen in het kader van de economische expansieregels (3) de federale overheid moet de goedkeuring van de gewesten vragen om de maximumbedragen aan te passen voor steun aan de ondernemingen in het kader van de economische expansie.

³³ Artikel 6, § 1, VII, eerste onderafdeling van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd.

³⁴ De regionale bevoegdheden omvatten : (1) de elektriciteitsvoorziening via netten met een maximale spanning van 70.000 kV, (2) de openbare gasdistributie, (3) de aanwending van mijn gas en hoogovengassen, (4) de netten van warmtevoorziening op afstand, (5) de valorisatie van steenkoolbergen, (6) de nieuwe en vernieuwbare energiebronnen, met uitzondering van de kernenergie, (7) de terugwinning van afvalenergie afkomstig van de industrie en ander gebruik, (8) het rationeel energieverbruik.

De wettelijke bepalingen betreffende de federale bevoegdheden inzake energie lijden aan dezelfde kwaal. De federale regering is bevoegd voor energieproblemen die, om economische en technische redenen, niet kunnen worden opgesplitst en een gelijke behandeling vereisen op nationaal niveau. Een lijst met federale bevoegdheden is toegevoegd³⁵ maar het is niet duidelijk of de gewesten bevoegd zijn voor de “regionale aspecten” van de energiegebonden materies die zijn toegewezen aan de federale overheid. Zo omvat het federale uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector het rationele gebruik van die energiebron, terwijl dat rationele gebruik een gewestbevoegdheid is, met name het beleid inzake vernieuwbare energie.

Bovendien blijft de federale overheid bevoegd voor de tarieven en bepaalt zij de prijzen van de energieproducten. Het prijsbeleid vormt een essentieel instrument van elk energiebeleid; bij gebrek aan dergelijk instrument blijven de mogelijkheden voor de gewesten om een apart beleid uit te bouwen, vaak beperkt. Om de mogelijke problemen weg te werken die veroorzaakt worden door de federale controle op de essentiële beleidsinstrumenten, is bijna elk aspect van de federale bevoegdheden onderworpen aan regionale betrokkenheid.³⁶ Terwijl de meeste federale beslissingen een regionale input vereisen, dienen de gewesten de federale minister slechts te informeren omtrent de lokale verenigingen voor gas- en elektriciteitsbevoorrading.

5.2. Intergouvernementele samenwerking inzake economie en energie

De belangrijkste instelling voor intergouvernementele samenwerking inzake economie en energie is de Interministeriële Conferentie voor Economie en Energie (IMCEE) die in 1989 werd opgericht. Dit intergouvernementeel gespreksforum is samengesteld uit de ministers van economie en energie van alle regeringen. In het licht van haar samenstelling zou de IMCEE de bron en de drijvende kracht moeten zijn van het intergouvernementeel beleidsproces. De praktijk is echter anders. Sinds de oprichting in 1989 is de IMCEE slechts drie maal bijeengekomen (in 1991, 1995 en 1998). Tijdens de eerste twee vergaderingen werd een samenwerkingsakkoord afgesloten. Die twee samenwerkingsakkoorden voorzagen in de oprichting van instellingen voor permanente samenwerking rond buitenlandse investeringen (Verbindingscel voor Buitenlandse Investerings) en energie (Overlegcomité Energie). Drie andere economische samenwerkingsakkoorden werden gesloten buiten de IMCEE. De door de wet opgelegde medebeslissings- en overlegprocedures vonden eveneens plaats buiten de IMCEE. Gemengde beslissingen inzake economie worden doorverwezen naar de Interministeriële Conferentie voor Financiën en Begroting, terwijl het overleg rond energieproblemen plaatsvindt binnen het bovengenoemde Overlegcomité.

Het kleine aantal interministeriële vergaderingen (drie in een periode van tien jaar) en de geringe samenwerking binnen de IMCEE vereisen een woordje uitleg. Met betrekking tot economische materies voelen regeringen slechts zelden de behoefte om samen te werken. De

³⁵ De federale overheid blijft bevoegd voor de materies die een gelijke behandeling vereisen op het federale niveau omwille van hun technische en economische ondeelbaarheid : (1) het federaal uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector, (2) de kernbrandstofcyclus, (3) de grote infrastructuur voor de opslag, de transport en de aanmaak van energie en (4) de tarieven.

³⁶ De gewestregeringen moeten worden geraadpleegd wanneer de federale regering zich buigt over : (1) de uitwerking van een federaal uitrustingsprogramma voor de elektriciteitssector, (2) iedere maatregel op het gebied van energiebeleid, die de gewestelijke bevoegdheden overstijgt, (3) de algemene opties van het federaal energiebeleid.

bevoegdheidsverdeling laat weinig ruimte voor interpretatie en kent de beleidsinstrumenten die niet onder het toezicht van Europa vallen, duidelijk toe aan de gewesten en niet aan de federale regering. De overblijvende bevoegdheden die een mogelijke invloed hebben op het gewestelijk economisch beleid blijven beperkt tot de belastingvrijstelling van bedrijven, de staatswaarborg en de maximumbedragen voor expansiesteun. Gezien het groeiende belang van de EU-reglementering, zijn de gewesten eerder geneigd om samen te werken met en binnen de Europese instellingen rond het economische beleid dan met de federale regering, of met elkaar.

Het Waalse en het Vlaamse Gewest hebben hun economische strategie elk een andere richting uitgestuurd. Eenvoudigheidshalve kan het Vlaams economisch beleid meer voluntaristisch en liberaal worden genoemd terwijl de Waalse Gewestregering de nadruk legt op een meer interventionistische aanpak. Het Vlaams economisch beleid tracht de vennootschapsbelasting en de sociale bijdragen voor de werkgevers te verminderen, opties die niet in overweging worden genomen door de Waalse Regering.³⁷ Vlaanderen en Wallonië voeren een verschillend beleid ten opzichte van de kleine en middelgrote ondernemingen.³⁸ Met betrekking tot de economische expansieprogramma's is de Vlaamse Regering afgestapt van een sectorale of geografische aanpak van de economische ontwikkeling terwijl het Waalse Gewest verder sectorale steun blijft verlenen aan de (staal)industrie en aan specifieke geografische regio's. Het verschillend economisch beleid in beide landsgedeelten bracht de gewesten af van de idee om te investeren in een gemeenschappelijk economisch beleid en diepgaande samenwerking. De federale regering die opgebouwd is rond taalpariteit, speelt de rol van neutraal waarnemer zonder enig initiatief te nemen, tenzij de gewesten het eens lijken te worden en een consensus haalbaar blijkt.

Het verschil in aanpak lijkt ook de belangrijkste oorzaak van de minimale activiteit van de IMCEE rond energieproblemen. In tegenstelling tot de economische aangelegenheden waar de gewesten de hoofdrol spelen, verduidelijkte de wet niet welk beleidsniveau die rol moest spelen inzake energie. De federale regering en de deelstaatregeringen betwisten elkaars rechtsgebied. Het gebrek aan een gelijklopende interpretatie over de bevoegdheden heeft de uitbouw van de politieke samenwerking tegengewerkt. Daarom ook kreeg de politieke samenwerking geen concrete invulling, de vergaderingen van de IMCEE leken een vruchteloze oefening en werden niet opgevolgd. De IMCEE stond duidelijk niet centraal in de intergouvernementele activiteiten. Nochtans betekent de beperkte rol van de IMCEE niet dat er helemaal geen samenwerking zou zijn rond economie en energie.

Voor economische materies vindt de intergouvernementele samenwerking plaats binnen een werkgroep van kabinetsadviseurs en in het Interministerieel economisch comité (IEC). De werkgroep bestaat uit persoonlijke adviseurs van de federale en regionale ministers voor economie. Die werkgroep is niet permanent en vergadert enkel wanneer de politieke omstandigheden dit vereisen. De activiteiten van de werkgroep kunnen worden gezien als een soort crisisbeheer waarop een beroep wordt gedaan wanneer de beslissingen niet langer

³⁷ Zo heeft het Vlaamse Gewest een regionale belastingvermindering ingevoerd voor bedrijven en bedrijfsleiders met betrekking tot de successiebelastingen en de belasting op onroerend goed (het project "Vlaminov"). In het kader van andere Vlaamse economische initiatieven ("Marivlam") stelde de Vlaamse Regering een belastingvermindering voor aan de andere regeringen. Dat voorstel werd verworpen door de Waalse Regering. De federale regering, die bevoegd is inzake fiscaliteit, reageerde niet en stelde geen alternatief of compromis voor. Het "Marivlam"-initiatief liep uiteindelijk vast.

³⁸ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), Economic Survey, 1996-1997, België/Luxemburg, p. 84-85.

kunnen worden uitgesteld en overleg noodzakelijk is. De werkgroep was betrokken bij de conflicten rond de oprichting van een federaal Agentschap voor Buitenlandse Investeerders en de kapitaalsverhoging voor het interregionale glasverpakkingsbedrijf Verlipack. Volgens het Vlaamse Gewest getuigde de oprichting van een coördinatie- en informatieagentschap voor buitenlandse investeerders van een federale inmenging in de gewestbevoegdheden en daarom werd die oprichting verworpen. In het dossier Verlipack weigerde het Vlaams Gewest om te participeren in een kapitaalsverhoging van een bedrijf, waarmee het Waals Gewest wel had ingestemd. In beide gevallen kwam de werkgroep van kabinetsadviseurs tussenbeide en trachtte een compromis uit te werken.

Een meer permanente vorm van economische samenwerking vinden we terug in het Interministerieel Economisch Comité (IEC). Het IEC, dat in 1938 werd opgericht, had niet specifiek als taak om intergouvernementele beslissingen voor te bereiden maar diende veeleer als coördinatiebureau voor de nationale ministers die bevoegd waren voor economische zaken. Vanaf 1993 werden de gewestelijke ambtenaren permanente leden van het IEC. De aandacht van het IEC gaat vooral uit naar de internationale aspecten van het Belgisch economisch beleid. De samenstelling en de standpunten van de Belgische delegaties (binnen de EU, de OESO, de WHO), de omzetting van economische Europese richtlijnen en de internationale verzoeken om economische informatie en gegevens worden voorbereid door het IEC. Alle leden van het IEC zijn ambtenaren van de federale en gewestelijke administraties. De beslissingen worden genomen op basis van een consensus en overgenomen door de federale en gewestministers. Het IEC heeft zeven subcommissies opgericht die zich buigen over specifieke problemen³⁹, maar niet al die commissies houden zich bezig met intergouvernementele aangelegenheden. Vooral de subcommissie “diverse problemen” heeft een intergouvernementele agenda en behandelt internationale economische materies, die zowel federale als gewestelijke bevoegdheden aangaan. Indien er binnen het IEC geen consensus kan worden gevonden over internationale problemen, onthoudt de Belgische delegatie zich⁴⁰ of leidt dit tot een vertraging in de omzetting van EU-richtlijnen. Indien het meningsverschil tussen de regeringen niet opgelost raakt, worden de besprekingen binnen het IEC opgeschort en komt de werkgroep van kabinetsadviseurs of de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid tussenbeide. Ondanks de conflicten wordt binnen het IEC en de subcommissies intens gewerkt aan het intergouvernementeel beleid en gebeurt dit meestal op basis van verstandhouding en samenwerking. Door het feit dat de meeste agendapunten technisch zijn en uitgaan van internationale verzoeken of verplichtingen zijn de commissieleden sneller geneigd om samen een oplossing trachten uit te werken.

De intergouvernementele samenwerking rond energie vindt plaats binnen de Energie Overleggroep⁴¹ en binnen het Controlecomité voor Gas en Elektriciteit. Het controlecomité is geen louter intergouvernementele instelling. Het is een autonoom overheidsorgaan dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de gas- en elektriciteitsindustrie, vakbonden, consumentengroeperingen en de federale en gewestelijke overheden. Het Controlecomité bespreekt de energietarieven die door de federale regering worden vastgesteld alsook

³⁹ De zeven subcommissies zijn : (1) landbouw, (2) doelmatige oliebevoorrading, (3) prioritaire rechten voor de verdeling van voorraden bij schaarste, (4) strijd tegen fraude via misbruik van Europese regelgeving, (5) advies inzake het verbieden van producten, (6) federale coördinatie om de buitenlandse investeringen te promoten en (7) “diverse problemen”.

⁴⁰ Zo onthield de Belgische delegatie zich omwille van interne meningsverschillen in het debat rond het Europees ontwerp voor ecologische ondersteuning van investeringen voor economische expansie.

⁴¹ In België staat dit overlegorgaan beter bekend als “ENOVER/CONCERE” wat staat voor “Energieoverleg/Concertation sur l’énergie”

eventuele wijzigingen in de energieprijzen. Het Controlecomité formuleert niet-bindende adviezen voor de energieproducenten en – verdelers op basis van een consensus tussen de leden. Aangezien het Controlecomité vertegenwoordigers bevat van alle belangrijke beleidsactoren worden de meeste aanbevelingen goed aanvaard en ruim toegepast.

De Groep Energieoverleg vervult dezelfde taken als het IEC voor economische aangelegenheden en het CCIEP voor milieuzaken, in die zin dat hij zich buigt over de internationale aspecten van het energiebeleid. ENOVER bestaat enkel uit ambtenaren van regionale en federale ministeries. De intergouvernementele activiteiten tussen ambtenaren gaven aanleiding tot de oprichting van elf expertgroepen⁴² waar de besluitvorming hoofdzakelijk plaatsvindt. Verscheidene supra- en internationale thema's op de agenda van ENOVER hebben geleid tot een aantal vernieuwende intergouvernementele initiatieven. Om te kunnen deelnemen aan de EG-programma's rond vernieuwbare energiebronnen (SAVE en Alternier) beslisten het Vlaamse energie-agentschap "VITO" en het Waalse agentschap "Institut wallon" om hun complementaire initiatieven te cofinancieren. De formulering van een gemeenschappelijke reglementering voor zonnepanelen en de invoering van een aanmoedigingsbonus voor energierecyclage gingen eveneens uit van een initiatief binnen ENOVER. Globaal gesproken stelt de intergouvernementele samenwerking tussen de ambtenaren binnen ENOVER weinig problemen en heeft zij geleid tot een aantal nuttige gezamenlijke beleidsinspanningen.

6. Conclusies

De voorafgaande analyse van het milieubeleid en het economisch beleid diende als case study voor de beleidsvorming binnen het nieuwe federale België. De nieuwe federale structuur die na 1993 op kruissnelheid kwam veronderstelt een intergouvernementele beleidsvoering. De overgang van een unitaire staat naar een federale structuur bracht gemeenschaps- en gewestregeringen naar het centrum van de beleidsvoering dat tot op dat ogenblik voorbehouden was voor de politieke partijen en hun vertegenwoordigers. Die nieuwe intergouvernementele dimensie van de Belgische politiek zal wellicht een invloed hebben op de werking van het politieke systeem in institutionele termen maar ook in het gedrag. Dit artikel beoogde een licht te werpen op mogelijke nieuwe patronen voor intergouvernementele beleidsvoering die ontstaan uit de nieuwe (federale) institutionele omstandigheden. Hierbij werd uitgegaan van een beperkt aantal beleidsdomeinen (milieu, economie en energie). De gevolgen van de federale hervorming op die domeinen kunnen worden nagegaan door het gevoerde beleid, bijvoorbeeld in Wallonië te toetsen aan het beleid dat in Brussel of in Vlaanderen tot stand komt. De aanpak die wij hebben gekozen voor dit artikel heeft niet de nadruk gelegd op de verschillen in beleidsvoering maar ging na welke instanties en instellingen van intergouvernementele samenwerking effectief functioneren om zo te peilen naar bepaalde gevolgen van de federale structuur. Gezien het recente karakter van de federale hervorming, kent de intergouvernementele samenwerking een te korte geschiedenis om echte conclusies te kunnen trekken. Ondanks het recente karakter en de beperkte

⁴² De elf expertgroepen zijn : (1) COGEN : gecombineerde aanmaak van hitte en energie, (2) ABC : de convenanten met de industrie ten einde het energieverbruik en de CO²-uitstoot te doen afnemen , (3) THERMIE opvolging van het Europees programma, (4) REVK : de efficiency-normen voor verwarmingssystemen, (5) HACH : de uitvoering van het Europees Energiehandvest, (6) SAVE : Europees programma, (7) ALTENER : Europees programma, (8) CERT : energiecertificaten voor gebouwen, (9) BEBG : de emissie van broeikasgassen, (10) IGES : integratie van regionale energiestatistieken en (11) NUCLEAR : kernafval.

intergouvernementele ervaring komen toch een aantal kenmerken en een bepaalde dynamiek bovendrijven waardoor wij kunnen spreken van een nieuw Belgisch intergouvernementalisme.

De intergouvernementele betrekkingen zijn geformaliseerd. Intergouvernementele samenwerking is geen ad hoc oefening, de ruime waaier aan bestaande samenwerkingstechnieken geeft aan dat er talrijke institutionele mogelijkheden zijn voor regeringen om samen te werken indien zij dat wensen. De regeringen zijn betrokken bij medebeslissings- en inspraakprocedures, zij kunnen en zouden moeten samenwerkingsakkoorden afsluiten. Het Intergouvernementeel Overlegcomité en de zestien verschillende Interministeriële Conferenties maken een diepgaande en gespecialiseerde intergouvernementele samenwerking mogelijk. Bovendien stellen we vast dat de Interministeriële Conferenties worden bijgestaan door een myriade van gespecialiseerde commissies van experts. De Senaat en de gewest- en gemeenschapsparlamenten beschikken over specifieke commissies om de intergouvernementele samenwerking op parlementair niveau te organiseren. Er is in ieder geval geen gebrek aan fora voor een intergouvernementele beleidsvoering.

Ondanks de vele institutionele mogelijkheden stellen we ook vast dat de intergouvernementele samenwerking minimaal is. Dat minimum bestaat uit het afsluiten van verplichte samenwerkingsakkoorden, het verplicht naleven van samenwerkingsprocedures (medebeslissing en inspraak) en het nakomen van internationale verplichtingen. Buiten dat minimum is de samenwerking zeldzaam en atypisch. Dat minimum heeft overigens betrekking op thema's waarrond de federale regering en de deelstaatregeringen moeten samenwerken om wettelijke en/of internationale sancties te vermijden. Naast de verplichte vormen van samenwerking is er nauwelijks enige endogene en volwaardige samenwerking. De analyse van de samenwerking inzake milieu en economie toont aan dat het intergouvernementele forum niet de plaats is waar belangrijke gezamenlijke beleidsinitiatieven worden genomen of uitgevoerd. De meeste thema's op de intergouvernementele agenda hebben betrekking op technische en specifieke problemen zonder ruime en diepgaande politieke gevolgen. De beleidskeuzes worden door elke regering apart gemaakt en in de praktijk omgezet. De rol van de intergouvernementele fora lijkt beperkt te blijven tot het registreren en uitvoeren van de gevolgen van een beleid dat buiten datzelfde forum tot stand is gekomen. De intergouvernementele organen zijn niet uitgegroeid tot centrale beleidsmakers. Het geringe politieke belang dat wordt gehecht aan de intergouvernementele samenwerking komt tot uiting in het dalend aantal samenwerkingsakkoorden, de lage frequentie van de Interministeriële Conferenties en het kleine aantal regionale ministers dat dergelijke topvergaderingen bijwoont.

Zelfs de verplichte samenwerking kampte de voorbije vijf jaar met een dalende activiteit. Zodra de verplichte samenwerkingsakkoorden en overgangsakkoorden waren gesloten onmiddellijk na de staatsvormingen, is het aantal samenwerkingsakkoorden sterk gedaald. Het afsluiten van verplichte akkoorden is niet uitgemond in de goedkeuring van een gelijkaardige golf van vrijwillige akkoorden. De samenwerkingsprocedures (medebeslissing en inspraak) die van nature uit een meer continue interactie meebrengen, ondergingen een andere ontwikkeling. Na bepaalde discussies en rechterlijke adviezen en beslissingen betreffende de mate waarin regeringen gedwongen werden om rekening te houden met de opinie van de anderen in het kader van de samenwerkingsprocedures, leefden de federale en de deelstaatregeringen plichtsbewust de procedurele vereisten na. Nochtans, hoewel de regeringen de samenwerkingsprocedures naleven en toepassen, doen zij dat vaak enkel om de

formele vereisten te respecteren zonder een volwaardige betrokkenheid, veeleer als een onvermijdelijke administratieve verplichting waarbij zij zich neerleggen ten einde de wettelijke vernietiging van hun initiatieven door de rechtscolleges te vermijden. Vandaag vormt het naleven van de samenwerkingsprocedures de belangrijkste activiteit van de interministeriële conferenties.

Hoe minimaal ook toch gebeurt de intergouvernementele samenwerking grotendeels op aanzet van de internationale en/of Europese instellingen. De belangrijkste politieke kracht die de Belgische regering en de deelstaten ertoe aanzet om samen te werken is immers exogeen. Zowel op het vlak van milieu als economie en energie stellen we vast dat de instellingen die zich bezighouden met de internationale dimensie van het beleid de meeste actieve, de meeste uitgewerkte en doelgerichte organen zijn. Zowel bij milieu als bij economie is het aantal en de frequentie van de commissies en subcommissies rond internationale thema's opvallend vooral in het licht van de daling van het aantal, ja zelfs het virtueel verdwijnen van Interministeriële Conferenties (vb. economie). De centrale intergouvernementele instellingen op de geanalyseerde beleidsdomeinen zijn het Coördinatiecomité voor het internationaal milieubeleid, de Interministeriële Economische commissie en ENOVER. Precies diezelfde instellingen staan in voor de internationale aspecten van een specifiek beleidsdomein. De echte intergouvernementele samenwerking die zich voordoet op het gebied van milieu, economie en energie vindt plaats binnen deze instellingen en is in de eerste plaats gelinkt aan relevante internationale verplichtingen en Europese reglementeringen. Meestal verloopt de wisselwerking tussen de regeringen binnen deze instellingen vlot en probleemoplossend. Zowel de federale regering als de deelstaatregeringen willen maar al te graag een internationale rol spelen en geven de voorkeur aan samenwerking veeleer dan te worden bestraft voor de niet-omzetting van Europese richtlijnen of het niet nakomen van internationale verplichtingen. Wat de samenwerkingsakkoorden betreft krijgen we een gelijkaardig beeld waarbij 70 % van alle samenwerkingsakkoorden werden gesloten omdat de internationale instellingen een overlegd regeringsoptreden vereisten. Paradoxaal genoeg getuigen de Belgische federale regering en de deelstaatregeringen van een merkwaardig vermogen tot samenwerking zodra het gaat om grensoverschrijdende en internationale aspecten van milieu, economie en energie maar lijken zij minder belang te hechten aan samenwerking wanneer zuiver binnenlandse aangelegenheden binnen deze beleidsdomeinen aan de orde zijn.

Tijdens de korte geschiedenis van de Belgische federale staatsstructuur zijn intergouvernementele dossiers al snel uitgegroeid tot een sterk technocratische activiteit. Politieke vertegenwoordigers (ministers) hebben geleidelijk aan de intergouvernementele gesprekken overgelaten aan hun persoonlijke adviseurs (kabinetsleden) en uiteindelijk aan ambtenaren. De meeste van de talrijke vergaderingen van de vele (subcommissies) binnen de CCIEP, de IEC en ENOVER, waar het leeuwendeel van het politieke werk wordt gedaan, zijn ruimschoots, om niet te zeggen uitsluitend samengesteld uit gespecialiseerde ambtenaren. De betrokkenheid van federale en regionale ministers en hun adviseurs is afgenomen ten voordele van de ambtenarij. De rol van de parlementen inzake intergouvernementele materies blijft beperkt tot de goedkeuring of afkeuring van samenwerkingsakkoorden. Binnen de deelstaatparlementen zijn commissies aangeduid om de samenwerking met andere overheden aan te moedigen en te sturen. Totnogtoe hebben die parlementaire commissies slechts weinig resultaat opgeleverd. De in 1993 hervormde Senaat, met een vertegenwoordiging van de Gemeenschappen, is sinds 1995 aangeduid om adviezen uit te brengen over belangenconflicten tussen de deelstaten. Tot op vandaag heeft de Senaat slechts drie

belangenconflicten besproken ; in twee gevallen oordeelde de Senaat zichzelf onbevoegd en in het derde geval werd het uitbrengen van een advies uitgesteld. Algemeen gesproken voelen de parlementaire assemblees zich niet erg op hun gemak in het regelen van belangenconflicten of het toezicht op intergouvernementele aangelegenheden. De politieke partijen beheersen immers hun parlementaire fracties waardoor de regeringen (coalities van partijen-) het parlementaire werk naar hun hand kunnen zetten. Zo zijn de intergouvernementele relaties een geheel executieve (ministers) en zelfs administratieve bezigheid geworden (ambtenaren).

De analyse van de besluitvorming binnen de intergouvernementele organen toont aan dat het hele intergouvernementele systeem gebaseerd is op consensus. Alle beslissingen op alle echelons van de intergouvernementele structuur worden genomen op basis van een consensus. De consensusregel is in formele vorm gegoten voor bepaalde instellingen (bijvoorbeeld het Overlegcomité) maar wordt toegepast in alle intergouvernementele organen. De de facto consensusregel heeft tot gevolg dat de intergouvernementele beleidsvoering gemakkelijk kan worden verlamd wanneer de beleidsprioriteiten van de regeringen uiteenlopen. Dit lijkt het geval te zijn voor het gebrek aan interministeriële conferenties over economie. Aangezien de Waalse en Vlaamse gewestregering uiteenlopende ideeën hadden omtrent fundamentele economische opties gaven zij er de voorkeur aan om niet bij te dragen tot dat intergouvernementeel beleid op basis van consensus en elk hun eigen weg te gaan. De consensusregel en het gebrek aan intergouvernementele hiërarchie creëert een context waarin er geen institutionele antwoorden zijn op ernstige intergouvernementele conflicten. De federale regeringen kan niet “overrulen” (er bestaat geen hiërarchie) noch kan een coalitie van regeringen haar visie opdringen aan een andere regering (geen meerderheidsregel). Aanhoudende betwistingen leiden tot het stopzetten van de formele intergouvernementele samenwerking rond het besproken probleem. De onthoudingen van de Belgische delegaties bij Europese en internationale vergaderingen wijzen op de beperkingen van de consensusregel. Het Belgisch intergouvernementeel systeem is pas werkzaam indien iedereen akkoord gaat.

Hoewel er zich conflicten hebben voorgedaan op het vlak van milieu en economie, zijn de regeringen erin geslaagd om een verlamming van conflicten te vermijden binnen de intergouvernementele sfeer. Meestal gaven de regeringen er de voorkeur aan om hun recent verworven autonomie te benutten veeleer dan hun samenwerking uit te bouwen met andere regeringen. Bovendien hield de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling weinig sterke stimulansen in tot samenwerking en versterkte zij de perceptie van de diverse regeringen rond hun perfect isolement. Het nettoresultaat van het regionale streven naar autonomie is dat de regeringen vrij weinig samenwerken en dat er daarom weinig instanties zijn waar intergouvernementele conflicten zich kunnen voordoen. Op de terreinen waar de interfederale (institutionele) of externe (internationalen) context een gezamenlijke besluitvorming nodig maakte, ontstonden een aantal belangrijke conflicten. Sommige van die conflicten zijn hierboven besproken. Een eerste opvallend kernmerk van die conflicten is dat de meeste ervan gebaseerd waren op een tegenstelling tussen de regionale regeringen en het federale niveau. Slechts weinig conflicten hadden betrekking op interregionale problemen. In het licht van de aanhoudende rivaliteit tussen de beide taalgemeenschappen is het gebrek aan interregionale confrontatie vrij verrassend. De federale hervormingen hebben blijkbaar bepaalde van de spanningen tussen de gewesten weggewerkt en een nieuwe (federale) conflictzone ingevoerd, waarin de deelstaten het opnemen tegen het federale niveau.

Een meer diepgaande analyse van de conflicten rond milieu- en economische aangelegenheden wijst niet op een duidelijk of recurrent patroon inzake conflictregeling.

Sommige conflicten bleven onopgelost (vb. tankwagens, vrijmaking energiebevoorrading, internationale milieubijdragen), andere leidden tot compromissen (cf. FAFi, ESO milieugegevens) of werden doorverwezen naar externe arbiters (de Raad van State voor productnormen), of leidden tot een onthouding van de Belgische delegatie binnen de internationale organisaties (cf. ecologische investeringen en biologische wijzigingen).

Bij wijze van conclusie kunnen we stellen dat de regeringen meestal intergouvernementele discussies trachten te vermijden over materies waarin zij reeds een conflictsituatie vermoeden. Maar, telkens als conflicten ontstaan tijdens de routine intergouvernementele aangelegenheden, worden zij meestal nooit geregeld binnen de formele intergouvernementele instellingen. De meeste van de hierboven beschreven conflicten werden geregeld via formeel maar nog vaker informeel overleg tussen kabinetsadviseurs van de federale ministers en de gewestministers. Die informele netwerken tussen ministeriële kabinetten bleken cruciaal in de uitbouw van compromissen die vervolgens werden overgenomen door de intergouvernementele organen. Die dichte netwerken van adviseurs zijn vrij efficiënt omdat de regionale en federale regeringen (met uitzondering van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest) samengesteld zijn uit dezelfde coalities. Het feit dat de politici die actief zijn op federaal en gewestelijk niveau tot dezelfde partijen behoren, leidt tot sterke samenwerkingsverbanden, waarop een beroep kan worden gedaan bij belangrijke intergouvernementele conflicten. Er mag worden verwacht dat het pacificerend effect van die informele mechanismen zal afnemen naarmate asymmetrische coalities ontstaan op het gewestelijk en het federaal niveau.

De intergouvernementele relaties die wij hebben geanalyseerd weerspiegelen de centrifugale aard van de Belgische federale staatsstructuur. Het centrum van de politieke besluitvorming is verschoven naar de gemeenschaps- en gewestregeringen. We stellen vast dat er sterk uitgewerkte gewestbevoegdheden zijn die ontsnappen aan iedere federale tussenkomst. De gewestregeringen bestrijken volledige beleidsdomeinen. Er zijn geen uitgebreide gedeelde of concurrentiele bevoegdheden die gewestregeringen noodzaken om in belangrijke mate aan gezamenlijke of intergouvernementele beleidsvoering te doen. Vele van de overblijvende federale bevoegdheden met betrekking tot milieu en economie zijn onderworpen aan deelname van de gewesten. De betrokkenheid van de gewesten bij de federale bevoegdheden leidt tot het feitelijk gebruik van de consensusregel waardoor de gewesten een beslissende rol spelen in de federale beslissingen. De gewestregeringen zijn ongetwijfeld dominante politieke krachten inzake milieu en economisch beleid. Deze centrifugale tendens heeft de regionale perceptie nog versterkt van een op zichzelf staande, onafhankelijke regering die nauwelijks behoefte heeft aan binnenlandse intergouvernementele samenwerking. Het langdurige en moeizame streven naar regionale autonomie aan beide kanten van de taalgrens maakte de regionale regeringen huiverachtig tegenover intergouvernementele inspanningen die hun recent verworven autonomie konden inperken en zouden kunnen worden geïnterpreteerd als een nieuw soort intergouvernementeel unitarisme.

Ondanks de waterdichte bevoegdheidsverdeling tussen federale en regionale regeringen stellen we een aantal gevallen vast van intergouvernementele afhankelijkheid. Het federale toezicht op de ecotaksen en productnormen ontnemt de gewesten essentiële instrumenten van het milieubeleid. De federale bevoegdheden omtrent fiscaliteit en hun zeggenschap over energieprijzen wijzen eveneens op een afhankelijkheid van de gewesten ten opzichte van de federale bevoegdheden om fundamentele politieke hervormingen tot stand te brengen. Nochtans geldt die institutionele onderlinge afhankelijkheid niet als vertrekpunt voor intergouvernementele samenwerking.

In plaats van te streven naar een institutioneel geïntegreerd milieu- (productnormen) of economisch (vermindering van de arbeidskost) beleid om de belangrijke problemen aan te pakken, pleiten de gewestregeringen voor ruimere en meer homogene beleidspakketten waardoor zij dat beleid zouden kunnen voeren, onafhankelijk van externe inmenging. Vooral de Vlaamse regering bepleit een grondwettelijke herbespreking van de gewestbevoegdheden na de parlementsverkiezingen van 1999. Tegen dat ogenblik zal de Belgische staat echter misschien zodanig geregionaliseerd zijn dat de federale regering niet veel meer heeft om te regelen.

Maart 1999,

drs. Maarten Theo JANS

& mr. Herbert G. TOMBEUR