

# EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

---

*Zittingsdocument*

4 december 2002

DEFINITIEVE VERSIE  
**A5-0427/2002**

## **VERSLAG**

over de rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw  
(2002/2141(INI))

Commissie constitutionele zaken

Rapporteur: Giorgio Napolitano



## INHOUD

	<b>Blz.</b>
PROCEDUREVERLOOP .....	4
ONTWERPRESOLUTIE.....	5
TOELICHTING .....	10
MINDERHEIDSSTANDPUNT .....	17
ADVIES VAN DE COMMISSIE WERKGELEGENHEID EN SOCIALE ZAKEN .....	18
ADVIES VAN DE COMMISSIE RECHTEN VAN DE VROUW EN GELIJKE KANSEN .....	22

## PROCEDUREVERLOOP

Op 5 september 2002 deelde de Voorzitter van het Parlement mede dat de Commissie constitutionele zaken toestemming was verleend tot opstelling van een initiatiefverslag, overeenkomstig artikel 163 van het Reglement, over de rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw (titel aldus gewijzigd op 26 september 2002) en dat de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken en de Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen waren aangewezen als medeadviserende commissies.

De Commissie constitutionele zaken benoemde op haar vergadering van 18 juni 2002 Giorgio Napolitano tot rapporteur.

De commissie behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 12 september, 4 november en 28 november 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 18 stemmen voor en 10 tegen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Giorgio Napolitano (voorzitter en rapporteur), Jo Leinen en Ursula Schleicher (ondervoorzitters), Teresa Almeida Garrett, Elspeth Attwooll (verving Andrew Nicholas Duff overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Paolo Bartolozzi (verving Jean-Louis Bourlanges overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Juan José Bayona de Perogordo (verving Giorgos Dimitrakopoulos overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Margrietus J. van den Berg (verving Richard Corbett), Georges Berthu, Carlos Carnero González, Paolo Costa, Jean-Maurice Dehousse, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Cristina Gutiérrez Cortines (verving Luigi Ciriaco De Mita overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Gerhard Hager, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Neil MacCormick (verving Johannes Voggenhuber), Nelly Maes (verving Monica Frassoni overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Hanja Maij-Weggen, Luís Marinho, Hans-Peter Martin, Iñigo Méndez de Vigo, Camilo Nogueira Román (verving Gérard Onesta), Carlos Ripoll y Martínez de Bedoya (verving The Lord Inglewood overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Konrad K. Schwaiger (verving Antonio Tajani), Mariotto Segni, Joan Vallvé (verving Lone Dybkjær) en Joachim Wuermeling (verving Daniel J. Hannan).

De adviezen van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken en de Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen zijn bij dit verslag gevoegd.

Bij de stemming over de gehele tekst heeft Georges Berthu kenbaar gemaakt aan de toelichting een minderheidsstandpunt te willen hechten overeenkomstig artikel 161, lid 3 van het Reglement.

Het verslag werd ingediend op 4 december 2002.

## ONTWERPRESOLUTIE

### Resolutie van het Europees Parlement over de rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw (2002/2141(INI))

*Het Europees Parlement,*

- gezien het op 26 februari 2001 ondertekende Verdrag van Nice, in het bijzonder paragraaf 6 van Verklaring nr. 23 over de toekomst van de Unie,
  - gezien de verklaring van de Europese Raad van Laken van 15 december 2001 over de toekomst van de Europese Unie,
  - gezien het Witboek van de Commissie over Europese governance<sup>1</sup> en zijn resolutie van 29 november 2001 over het Witboek van de Commissie over Europese governance<sup>2</sup>,
  - onder verwijzing naar zijn resolutie van 16 mei 2002 over de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten<sup>3</sup>,
  - gezien de territoriale organisatie van elk van de lidstaten als vastgelegd in hun grondwetten,
  - gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
  - gezien het communautaire handvest van de regionalisatie<sup>4</sup>,
  - gezien artikel 265 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,
  - gelet op de artikelen 53 en 163 van zijn Reglement,
  - gezien het advies van het Comité van de regio's van 21 november 2002 over de rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw<sup>5</sup>,
  - gezien het verslag van de Commissie constitutionele zaken en de adviezen van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken en de Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen (A5-0427/2002),
- A. overwegende dat de Europese Unie gebaseerd is op de dubbele legitimering van staten en volkeren; vaststellende dat de laatste decennia gelijktijdig met de Europese opbouw een toenemende tendens naar regionalisatie en decentralisatie in de meeste lidstaten geconstateerd kan worden, die de verantwoordelijkheden van tal van territoriale eenheden op het terrein van de formulering van de wetgeving en van het beleid van de Europese Unie en het toezicht daarop heeft vergroot, en hen een nieuw bewustzijn van hun rol in Europa heeft gegeven; tevens vaststellende dat de institutionele praktijk vaak verder gaat dan de wettelijke bepalingen,

B. vaststellende dat hierbij sprake was van een rijke nationale, culturele en institutionele

---

<sup>1</sup> PB C 281 van 12.10.2001, COM(2001) 428.

<sup>2</sup> PB C 153E/2002 van 27.6.2002, blz. 314.

<sup>3</sup> P5\_TA(2002)0247.

<sup>4</sup> Communautair handvest van de regionalisatie, door het Europees Parlement aangenomen op 18.11.1988, art. 23, § 1 (PB C 326 van 19.12.1988).

<sup>5</sup> CdR 237/2002.

verscheidenheid, zoals blijkt uit het constitutionele en bestuursrecht van de lidstaten,

- C. van oordeel dat de EU, gezien de bedreigingen, eventualiteiten en onzekerheden die samenhangen met globalisering, tegelijkertijd haar potentieel met betrekking tot haar optreden op het wereldtoneel moet ontwikkelen, alsmede de mogelijkheden van cohesie en participatie van de burgers, waarvoor de regio's en de gemeenten borg staan,
- D. overwegende dat er in de afgelopen jaren een sterker bewustzijn ontstaan is voor de functies en de autonomie van de verschillende regionale en lokale autoriteiten in de lidstaten; dat de regionale en lokale autoriteiten een belangrijke rol kunnen spelen om de EU nader tot de burgers te brengen, wat een belangrijk aspect van het proces van Nice is, en dat het Witboek van de Commissie inzake Europees bestuur een nauwere samenwerking tussen de Europese instellingen, de nationale regeringen, de regionale en lokale autoriteiten en de maatschappelijke organisaties vereist,
- E. overwegende dat de regio's op velerlei wijze bijdragen aan het welslagen van de Europese eenwordingsproces, doordat het Europese recht ter plaatse wordt toegepast, door internationale vormen van partnerschap en in de grensregio's door grensoverschrijdende samenwerking,
- F. herinnerend aan de Preambule van het Handvest van de grondrechten, waarin staat: "de Unie draagt bij aan de instandhouding en de ontwikkeling van deze gemeenschappelijke waarden, met inachtneming van de verscheidenheid van de culturen en tradities van de volkeren van Europa, alsmede van de nationale identiteit van de lidstaten en van hun staatsinrichting op nationaal, regionaal en lokaal niveau",
- G. zich ervan bewust dat de bescherming en versterking van het regionale en lokale zelfbestuur in de diverse Europese landen een belangrijke bijdrage vormen tot de totstandbrenging van een Europa dat gebaseerd is op de beginselen van democratie, nabijheid en decentralisering van de macht,
- H. vaststellende dat elke vorm van democratische legitimiteit van de instituties op alle bestuursniveaus zijn eigen waarde en merites heeft en dat men afstand moet nemen van een hiërarchische en piramidale opvatting van het institutionele stelsel van de Unie,
- I. overwegende dat de Europese Unie moet zorgen voor een grotere deelneming van de regionale en lokale overheden aan de Europese besluitvorming reeds bij de voorbereiding van de communautaire politiek en wetgeving, en dat zij tevens moet zorgen voor een betere samenwerking met de entiteiten die feitelijk belast zijn met de uitvoering van de besluiten van de Unie,
- J. vaststellende dat artikel 203 van het EG-Verdrag reeds de mogelijkheid biedt dat ministers van regionale regeringen deel uitmaken van de Raadsdelegaties van hun respectieve lidstaten voor zover dit in overeenstemming is met de grondwettelijke verdeling van bevoegdheden in de desbetreffende lidstaat,
- K. zich bewust van de wens van de lokale en regionale overheden om een grotere rol te spelen in het besluitvormingsproces; van mening dat aan deze wens gehoor gegeven moet worden zonder inbreuk te maken op het institutionele evenwicht waarop het succes van de Gemeenschap en de Unie tot nog toe was gebaseerd en dat verstevigd moet worden nu Europa het hoofd moet bieden aan de uitdaging van een uitbreiding tot 25 of zelfs meer lidstaten,

- L. opnieuw wijzend op de legitimiteit en de wezenlijke rol van het Comité van de regio's als institutionele gesprekspartner van de lokale en regionale overheden in het kader van de Unie,
- M. gezien het belang van de werkzaamheden van het Congres van lokale en regionale besturen in Europa, de Vergadering van de regio's van Europa (VRE), de Werkgemeenschap van Europese grensgebieden (WEG), de Conferentie van de perifere kustregio's (CPRM), de Raad der Europese Gemeenten en Regio's (REGR) en Eurocities, die op Europees niveau democratische lokale en regionale structuren en grensoverschrijdende en interregionale samenwerking bevorderen,<sup>1</sup>,

#### De Unie dichterbij haar burgers brengen

- 1. is van mening dat de Unie, om dichterbij de burgers te staan nieuwe participatiemethoden moet uitwerken, met erkenning van de sleutelrol die de lokale en regionale gemeenschappen spelen bij de voorbereiding van de communautaire besluiten en de uitvoering van het beleid van de Unie, wat de instemming van de burgers met het Europese eenwordingsproces alleen maar kan vergroten;
- 2. wenst dat in de Verdragen wordt vastgelegd dat het subsidiariteitsbeginsel niet alleen moet gelden in de betrekkingen tussen de Europese Unie en haar lidstaten, maar ook voor andere bestuursniveaus, met dien verstande dat betere methoden moeten worden geïntroduceerd om de regionale en lokale overheden in staat te stellen om de wijze waarop zij EU-wetgeving ten uitvoer leggen af te stemmen op uitzonderlijke plaatselijke omstandigheden en behoeften, met inachtneming van de integriteit van de EU-wetgeving en de coherentie van het EU-beleid; verzoekt derhalve de lidstaten met klem in hun constitutioneel bestel instrumenten op te nemen dan wel te versterken om de deelneming van de regio's en territoriale collectiviteiten, met name lichamen met wetgevende bevoegdheden<sup>2</sup>, in het kader van het proces van de wilsvorming van de staat betreffende Europese aangelegenheden die voor hen van specifiek belang zijn, mogelijk te maken;

#### Participerende vertegenwoordiging

- 3. steunt het voorstel van het Comité van de regio's om in het constitutionele kader van de Europese Unie een Europees Handvest van het lokale zelfbestuur op te nemen als onderdeel van de communautaire verworvenheden teneinde een Unie op te bouwen die is gebaseerd op de beginselen van democratie en doorzichtigheid<sup>3</sup> en op dialoog en samenwerking;
- 4. verzoekt de Commissie om bij de voorbereiding van wetgevingsbesluiten en het uitwerken van communautaire beleidsmaatregelen een volledig en voortdurend beroep te doen op de mensen die ze moeten uitvoeren, waarbij het nationale kader bepaalt op welke wijze de lokale en regionale overheden bij deze voorbereidende werkzaamheden worden betrokken; meent dat de gewenste vereenvoudiging van de werking van de Unie samen moet gaan met het openen van nieuwe wegen voor de deelneming van alle, bestaande dan wel toekomstige, spelers in Europees verband;
- 5. bekrachtigt zijn steun voor het concept van het witboek "Europese governance" van de Commissie, waarin de regio's worden gezien als intermediair tussen de burgers en de Europese instellingen; zou ingenomen zijn met voorstellen van de Conventie om artikel 5

<sup>1</sup> Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, resolutie 1290 (2002), § 26 (Doc. CONV 193/02).

<sup>2</sup> Zie Conventie, samenvattend verslag, plenaire vergadering van 3-4 oktober 2002 (Doc. CONV 331/02, blz. 9).

<sup>3</sup> Comité van de regio's (rapporteur Lord Tope), 21.9.2002 (Doc CdR 237/2002, § 1.21, blz 7).

van het EG-Verdrag aan te vullen met een verwijzing naar de rol van constitutionele regio's in de lidstaten; wenst dat de raadpleging van de regionale en gemeentelijke belangengroepen in eerste instantie verloopt via het Comité van de regio's of via de meest representatieve regionale, stedelijke en lokale belangenverenigingen; verzoekt de Commissie derhalve uitvoering te geven aan de principevoorstellen die zij gedaan heeft in het witboek over governance;

6. spreekt zijn voldoening uit over de toezegging van de Commissie<sup>1</sup> om na te gaan of "tripartiete contracten" tussen de Unie, de lidstaten en de door hen benoemde territoriale lichamen gesloten kunnen worden om de lagere overheden zo vroeg en zo nauw mogelijk bij de uitvoering van de communautaire besluiten te betrekken;
7. stelt voor de samenwerking tussen de regionale parlementen en het Europees Parlement te versterken, met name in het kader van zijn Commissie regionaal beleid, vervoer en toerisme,

#### Beroepsmogelijkheid bij het Hof van Justitie

8. stelt voor de regionale en gemeentelijke overheden met wetgevende bevoegdheden ter bescherming van hun rechten het recht te geven een klacht in te dienen bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen; stelt verder voor het Comité van de regio's het recht te geven om zich tot het Hof van Justitie te wenden als het vermoedt dat het subsidiariteitsbeginsel is geschonden en om zijn rechten te verdedigen;
9. verzoekt de Conventie na te gaan of de betrokken lidstaten of het Comité van de regio's toegestaan moet worden om voor het Hof van Justitie de rechten van territoriale overheden te verdedigen indien hun prerogatieven rechtstreeks worden aangetast door een communautair besluit;

#### Grensoverschrijdende samenwerking

10. herinnert eraan dat grensoverschrijdende samenwerking een Europese taak en een politieke doelstelling van de Unie is; verzoekt de Commissie om in nauwe samenwerking met de lidstaten en de regionale en lokale overheden grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen op alle niveaus en in de eerste plaats tussen aan elkaar grenzende regio's; verzoekt de Commissie een ontwerpstatuut voor een soepele uitvoering van de grensoverschrijdende samenwerking op te stellen;

#### Conventie

11. verzoekt de Conventie na te gaan wat de meest adequate vorm is voor de rol van de lokale en regionale overheden bij de opbouw van Europa;
12. stelt voor de volgende wijzigingen in de Verdragen aan te brengen:
  - a. in de eerste alinea van artikel 2 van het VEU de doelstelling "territoriale cohesie" toevoegen,
  - b. artikel 6, lid 3 VEU als volgt wijzigen: "De Unie eerbiedigt de nationale, regionale en lokale identiteiten van haar lidstaten, alsmede hun territoriale structuur, regionale

---

<sup>1</sup> Bevestigd door de voorzitter van de Commissie, de heer Prodi (rede 02/344 van 15.7.2002).



organisatie en lokale autonomie",

- c. in artikel 5, tweede alinea EGV na "de lidstaten" inlassen: "of door de regionale en lokale overheden uit hoofde van de bevoegdheden die hen door het recht van de betreffende lidstaat zijn toegekend" (*rest ongewijzigd*),
  - d. artikel 10, eerste alinea EGV als volgt *wijzigen*: "De lidstaten en hun lokale en regionale overheden treffen, indien de constitutionele bepalingen daarin voorzien, in het kader van hun respectieve bevoegdheden alle passende algemene of bijzondere maatregelen om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te waarborgen",
  - e. het volgende nieuwe artikel 151 bis aan het EG-Verdrag toevoegen: "Binnen het kader van haar bevoegdheden eerbiedigt de Gemeenschap de taalkundige verscheidenheid in Europa, met inbegrip van de positie van regionale en minderheidstalen als uitdrukking van die verscheidenheid, en bevordert zij deze door de samenwerking tussen lidstaten te stimuleren en gebruik te maken van andere daartoe geëigende instrumenten die deze doelstelling helpen verwezenlijken",
  - f. artikel 158 EGV, *aan het eind* een derde alinea toevoegen: "De lidstaten verplichten zich ertoe de grensoverschrijdende samenwerking aan haar binnen- en buitengrenzen te bevorderen, het daarvoor noodzakelijke wettelijke kader te creëren en het statuut van de grensoverschrijdende samenwerking in praktijk te brengen",
  - g. artikel 211 EGV, *aan het eind* toevoegen: "- verricht de Commissie haar werkzaamheden in een geest van wederzijds partnerschap met de lidstaten en hun lokale en regionale overheden",
  - h. artikel 230 EGV, nieuwe alinea toevoegen na de derde alinea: "Het Hof van Justitie kan bovendien uitspraak doen over door het Comité van de regio's ingediende beroepen tot nietigverklaring van besluiten die inbreuk kunnen maken op het subsidiariteitsbeginsel of om zijn prerogatieven te beschermen",
  - i. artikel 265 EGV, nieuwe alinea toevoegen *aan het eind*: "De Raad en de Commissie hechten op gezette tijden hun goedkeuring aan een met redenen omkleed verslag over de maatregelen die ten verfolge op adviezen van het Comité van de regio's zijn genomen";
13. wenst dat artikel 299, tweede alinea, van het EG-Verdrag betreffende ultraperifere regio's gehandhaafd blijft;
14. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie, het Comité van de regio's, de parlementen van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten en de Conventie inzake de toekomst van Europa.

## TOELICHTING

Er zijn tal van redenen waarom de rol van de regionale en lokale overheden een belangrijk thema vormt in het debat over de toekomst van de Europese Unie. In de eerste plaats moet in de Verdragen en in het beheer van de Europese Unie aandacht worden besteed aan het proces dat zich in de lidstaten in de jaren voor en na de ondertekening van het Verdrag van Maastricht heeft voltrokken: het regionaliseringsproces (als deze term de lading dekt) of, beter gezegd, het proces van toenemende erkenning van de rol en de autonomie van de verschillende territoriale lichamen. Deze zijn immers steeds belangrijker geworden bij de omzetting van de communautaire wetgeving en bij het beheer van de communautaire programma's.

Bijzondere aandacht verdient voorts de bijdrage die de regionale en lokale overheden kunnen leveren tot verwezenlijking van de zo belangrijke doelstelling om de Unie op zichtbare wijze duidelijk dichterbij de burger te brengen. Zoals terecht wordt opgemerkt, is juist de mondialisering de reden waarom de burger steeds meer gehecht raakt aan zijn plaatselijke wortels en de instituties die het dichtst bij de bevolking staan en waarin de burger zichzelf makkelijker herkent<sup>1</sup>. Dit gevoel en deze behoefte moeten de nodige aandacht krijgen: de uitdaging bestaat erin hierin te slagen zonder afbreuk te doen aan de andere fundamentele noodzaak die de mondialisering met zich meebrengt en waaraan het hoofd moet worden geboden: het versterken van de transnationale regionale organisaties zoals de Europese Unie, die slechts de eerste is van de unies die in de huidige wereld kunnen ontstaan. Dit betekent dat het integratieproces in de toekomstige uitgebreide Unie juist moet worden versterkt en zeker niet verzwakt.

Aan deze dubbele uitdaging kan enkel het hoofd worden geboden door de instellingen en de beheermethoden van de Unie op een nieuwe leest te schoeien: van de hiërarchische en piramidale visie moet worden afgestapt. In de plaats daarvan moeten verschillende "bestuursniveaus" komen die elkaar overlappen, zodat er een echt netwerk ontstaat, vooral op het steeds omvangrijker wordende gebied van de gedeelde bevoegdheden. Dit mag overigens niet de opheffing of inperking betekenen van de rol van de instellingen, die uit hun aard zelf minder dicht bij de burger staan, maar die de afspiegeling van het Europese algemeen belang vormen en de strategie voor de ontwikkeling van de Unie uitstippelen: de Europese Raad en de Europese Commissie (met de actieve deelname van het Europees Parlement). De communautaire methode moet worden versterkt en beslist niet worden ondergraven. Verwarring en overlapping van rollen en bevoegdheden tussen instellingen van de lidstaten en van de Unie moeten worden voorkomen, evenals steeds terugkerende spanningen tussen nationale en Europese legitimiteit.

De regionale en lokale overheden moeten de gelegenheid krijgen om hun bijdrage te leveren aan de vorming van institutionele, wetgevings- en regeringskeuzen binnen de EU, aan de uitwerking van het communautair beleid: een positieve en creatieve bijdrage, zonder onderliggend wantrouwen en zonder in de verleiding te komen de besluitvorming in de Unie af te remmen.

Vandaar de volgende voorstellen:

- in het nieuwe Verdrag moet het beginsel van lokaal zelfbestuur worden erkend, zoals dit in het Europees Handvest van het lokale zelfbestuur van de Raad van Europa is gedefinieerd;
- formulering van het beginsel dat subsidiariteit niet mag stoppen op het niveau van de staten en ook niet op het niveau van de regio's;
- wijziging van de methoden voor het beheer van de Unie op basis van de criteria van

---

<sup>1</sup> "Cities and the Future Governance of Europe", document van het uitvoerend comité van de Eurocities Association. Uit dit document zijn ook enkele van de volgende gegevens overgenomen.

raadpleging en partnerschap, zodat gewaarborgd is dat de regionale en lokale overheden en/of het Comité van de regio's betrokken worden bij de uitwerking van beleid en wetgevingsvoorstellen met mogelijk concrete gevolgen voor de lokale overheden en hun bevoegdheden<sup>1</sup>.

Hierbij moet met name worden gedacht aan wijzigingen in de werkmethode van de Commissie, ruimere mogelijkheden voor inspraak van de regio's op basis van artikel 203 EG - in harmonie met het constitutionele bestel van de lidstaten - bij de beraadslagingen in de Raad van Ministers, nauwere vormen van samenwerking met het Europees Parlement en eventueel het recht om bij het Hof van Justitie beroep in te dienen.

Wat echter inopportuun of onhaalbaar moet worden geacht, is een onderscheid tussen autonome territoriale lichamen in twee of meer categorieën en met name het toewijzen van een bijzondere status of exclusieve prerogatieven binnen de Unie aan een bepaalde categorie regio's. Wat opvalt, zelfs bij oppervlakkige bestudering van de bestaande situatie en de huidige evolutie van de regionale en lokale bevoegdheden in de lidstaten en de kandidaat-lidstaten, is de extreme veelvoud en variatie aan institutionele vormen en oplossingen. Classificaties en indelingen op Europese schaal lopen daarom het gevaar arbitrair te zijn. Natuurlijk kan niet worden ontkend dat er regio's bestaan, maar ook lokale autoriteiten, met meer bevoegdheden, vooral wat wetgeving betreft. Maar om te bewerkstelligen dat hun profiel en hun rol binnen het Comité van de regio's en in de betrekkingen met de besluitvormende lichamen en de Europese instellingen tot uitdrukking komen, is het niet nodig een aparte, afzonderlijke categorie te creëren, ook omdat een dergelijke handelwijze uit zou kunnen draaien op een onvrijwillige, radicale devaluatie van het bredere en gevarieerdere universum van de regionale en lokale overheden.

Uw rapporteur is van mening dat de rol van de het Comité van de regio's versterkt kan worden, zonder het Comité de status van instelling van de Unie toe te kennen. Dat zou grote problemen opleveren, daar het de historische, en nog steeds geldende communautaire "driehoek" zou doorbreken. Derhalve ziet uw rapporteur geen mogelijkheden om het Comité van de regio's een plaats te geven binnen de procedures voor medebeslissing op wetgevingsgebied.

Waar in het algemeen naar moet worden gestreefd, is een grotere inspraak van onderaf bij het uitwerken van beleid en wetgeving van de Unie zonder de besluitvorming binnen de Unie nodeloos zwaarder en gecompliceerder te maken. De beleidsvorming kan door meer inspraak van de instellingen van de lagere overheden vertraagd worden, maar de consensus, ook onder de burgers, zou erop vooruitgaan. Deze hypothese moet met grote omzichtigheid moet worden gezien.

## 1. DE REGIONALISERINGSPROCESSEN

In de loop van de afgelopen 20 jaar heeft zich in Europa een vrij algemene tendens tot regionalisering afgetekend, in sommige lidstaten duidelijker dan in andere, zonder dat dit tot een algemeen aanvaarde definitie voor de term regio heeft geleid, noch in politieke, noch in juridische of sociologische zin.

Het begrip regio dekt immers zeer uiteenlopende ladingen als het voor politieke of administratieve entiteiten wordt gebruikt: in de grondwetten van de lidstaten van de Unie is sprake van *Länder* (Duitsland en Oostenrijk), *gewesten* en *gemeenschappen* (België), *autonome gemeenschappen* (Spanje), *regio's met bijzonder of gewoon statuut* (Italië), *stadsstaten* (Duitsland), *regio's* en *departementen* (Frankrijk), *regio's* en *departementen* (Griekenland),

<sup>1</sup> Zie bijdrage van het Comité van de regio's aan de Europese Conventie.

*graafschappen* (Verenigd Koninkrijk en Zweden), *county boroughs* (Ierland), regio's met bijzonder statuut, regio's met gewoon statuut en *autonome provincies* (Italië), *provincies* (België, Denemarken, Finland, Italië, Nederland, Spanje), *regionale verenigingen van gemeenten* en *stedelijke regio's* (Duitsland), *districten* (Duitsland, Luxemburg, Portugal), waarbij de gebruikte termen soms identiek zijn, maar wel op verschillende bestuursniveaus slaan. Sommigen geven de voorkeur aan het begrip *interne natie* boven regio met het oog op een *interne uitbreiding* op Europees niveau, waarbij woorden als onafhankelijkheid en afscheiding zorgvuldig worden vermeden<sup>1</sup>. Anderen hanteren het begrip *gemeenschap* of *territoriale, autonome of lokale entiteit*, naar gelang van hun positie in de verschillende bestuursniveaus. Voor sommigen vormen sociaal-economische gegevens het uitgangspunt, terwijl voor anderen cultuur en taal doorslaggevend zijn. Sommige waarnemers zijn van mening dat Nordrhein-Westfalen en de Benelux-staten een enkele culturele en economische regio vormen volgens het model van de zogenaamde Euregio<sup>2</sup>. Sommige regio's worden volgens geografische of sectoriële criteria gerangschikt, andere op basis van hun wetgevende bevoegdheid. Dit hele gamma begrippen getuigt van de rijkdom aan historische en culturele tradities in de landen die deel uitmaken van de huidige Europese Unie en toont eveneens aan hoe moeilijk en zelfs inopportuun het is om het verschijnsel regio of lokale overheid in alomvattende definities op Europees niveau te vangen.

De regionalisering is grotendeels de vrucht van een eigen institutionele en politieke dynamiek in elk van de betrokken landen. De Europese Gemeenschappen hebben daarbij slechts een beperkte rol gespeeld, eerst via het regionaal beleid van de Europese Unie en vervolgens door het cohesiebeleid, die beide tot doel hadden de regionale verschillen te corrigeren: de administratieve regionalisering in vrijwel alle lidstaten<sup>3</sup> is bevorderd, zelfs in de landen die er niet klaar voor waren, daar zij het vehikel was om deze beide beleidsvormen ten uitvoer te leggen. In elk geval is het zaak het beginsel van niet-inmenging van de Unie in de staatsinrichting van de lidstaten te bevestigen. Hun soevereiniteit op dit terrein dient ten volle geëerbiedigd te worden, onder uitsluiting van elk oogmerk van de Unie om deze te beïnvloeden en geweld aan te doen.

## **2. RECENTE TEKENEN VAN ERKENNING VAN HET VERSCHIJNSEL REGIO BINNEN DE UNIE**

Ter herinnering enkele gegevens uit de verschillende wijzigingen van de Verdragen: sedert de uitbreiding van de bevoegdheden van de Europese Gemeenschappen en vooral sinds de inwerkingtreding van de Europese Akte (1986) worden de regio's, in het bijzonder regio's met wetgevende bevoegdheden, zich steeds meer bewust van de verdeling van de macht ("power sharing"). Inspraak op communautair niveau wordt voor de regio's realiteit, met name sinds de wijzigingen wat betreft de samenstelling van de Raad (Verdrag van Maastricht, art. 146 (thans 203), lid 1, EG). In het Verdrag van Maastricht is bovendien het Comité van de regio's ingesteld, dat de politieke woordvoerder van de regio's is en samengesteld is uit "vertegenwoordigers van de regionale en lokale lichamen". Door ditzelfde Verdrag worden ook het evenredigheids- en het subsidiariteitsbeginsel ingevoerd.

Grosso modo kunnen de lidstaten in vier types worden onderverdeeld<sup>4</sup>:

- federale staten;

---

<sup>1</sup> Neil MacCORMICK, A Comment on the Governance Paper (uittreksel), blz. 204-205.

<sup>2</sup> Wolfgang CLEMENT, minister-president van Nordrhein-Westfalen, toespraak "Europa gestalten - nicht verwalten", Berlijn 12.2.2001.

<sup>3</sup> Behalve in Zweden en in Engeland, als gevolg van het verzet van de andere delen van het Verenigd Koninkrijk.

<sup>4</sup> Comité van de regio's, Regionale en lokale democratie in de Europese Unie, 1999, blz. 13.

- geregionaliseerde eenheidsstaten;
- gedecentraliseerde eenheidsstaten;
- gecentraliseerde eenheidsstaten.

Deze categorieën zijn verre van homogeen en de grondwetsbepalingen van sommige van deze landen bevatten elementen die bij meerdere categorieën horen. De regionalisering gaat in de meeste gevallen via de bestaande lokale lichamen (in 7 op de 15 lidstaten). Federalisme en institutioneel regionalisme komen voor in vijf landen (België, Duitsland, Italië, Oostenrijk, Spanje).

In de landen van Midden- en Oost-Europa komt regionalisering door middel van gefedereerde lichamen en politieke regionalisering niet voor. Administratieve regionalisering is de regel in zes staten. Alleen in Polen en de Tsjechische Republiek is een begin gemaakt met het proces van daadwerkelijke regionalisering.

### 3. EEN UNIE DICHTER BIJ DE BURGER

Sinds de Europese Raad van Nice wordt onderstreept dat het de taak van de Europese Unie is haar instellingen dichter bij de burger te brengen. Talloze nationale instanties en lagere overheden scharen zich achter deze eis en verwijzen naar grote beginselen als subsidiariteit, evenredigheid en, meer recentelijk, nabijheid. Aangezien het subsidiariteitsbeginsel in het Verdrag van Maastricht is erkend, dringen sommige waarnemers erop aan dat subsidiariteit niet alleen een formele zaak blijft<sup>1</sup> en als een dynamisch proces wordt beschouwd met een actieve band tussen het lokale, het regionale, het nationale en het Europese niveau<sup>2</sup>. Het is goed dat alle standpunten aan de orde kunnen komen in de Conventie over de toekomst van Europa om een passend antwoord te vinden op de netelige vraag hoe de Unie dichter bij de burgers te brengen en de burgers warmer te maken voor en bewuster van het Europees politiek project.

Ondanks de oprichting van het Comité van de regio's, het forum dankzij welk de steden en regio's zich kunnen laten horen, hebben de territoriale lichamen al te vaak – al dan niet terecht – het gevoel dat zij buitenspel worden gezet. De afgelopen tien jaar zijn de regio's vrijwel overal in de EU assertiever geworden en meer op de voorgrond getreden. Vandaar dat deze collectieve lichamen bijzonder geïnteresseerd zijn in het verklaarde engagement in de Verklaringen van Nice en Laken om de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten opnieuw te verdelen. Zowel in Duitsland als in Oostenrijk vragen de *Länder* om meer inspraak in Europese aangelegenheden. Zij pleiten voor hervormingen die hun positie binnen het bestel versterken. De toespraken en bijdragen van de vertegenwoordigers van de regio's op de Conventie zijn daarvan het bewijs. In een recente resolutie<sup>3</sup> over de problematiek van de Conventie beklemtoont de *Bundesrat* dat een betere verdeling van de bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten ook in het belang is van de regio's, omdat hun mogelijkheden om op nationaal vlak op te treden hierdoor beter zullen worden beschermd. Het Comité van de regio's is nog concreter en vraagt dat de in het Verdrag geformuleerde beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit zodanig worden aangevuld dat de bevoegdheden van de regionale en lokale overheden gewaarborgd zijn<sup>4</sup>.

Enkele vragen die door de Verklaring van Laken worden opgeworpen, nodigen ertoe uit na te denken over de wenselijkheid om het dagelijks bestuur en de uitvoering van het beleid van de

<sup>1</sup> Wolfgang CLEMENT, op.cit., blz. 3.

<sup>2</sup> Albert BORE, Briefing paper, 16.7.2002, blz. 2.

<sup>3</sup> Besluit van de Bundesrat van 12.7.2002 (Besluit 586/02).

<sup>4</sup> Bijdrage van het Comité van de regio's aan de Europese Conventie, CvdR 127/2002 def., 8.7.2002.

Unie explicieter aan de lidstaten over te laten - en aan de regio's als hun grondwet hierin voorziet - en ook na te denken over de middelen om te garanderen dat aan de bevoegdheden van de regio's niet wordt geraakt.

Het is een andere zaak, en niet aanvaardbaar, om het recht op zelfbeschikking van de volkeren op te eisen voor elke territoriale entiteit in de Europese Unie waarvan de burgers een sterk gevoel van nationale, taalkundige of regionale identiteit delen. De Unie mag zich niet mengen in keuzes die behoren tot het autonome en exclusieve terrein van de lidstaten.

De nabijheid tot de burgers is een gemeenschappelijk kenmerk van alle regio's en alle lokale lichamen. In dat opzicht kan er geen onderscheid worden gemaakt: in een Europees kader moeten alle autonome territoriale lichamen - regeringen, maar ook verkozen regionale en lokale vergaderingen - op hun waarde worden geschat voor de bijdrage die zij kunnen leveren om het proces van Europese opbouw dichter bij de burger te brengen.

Om de instemming van de burgers te winnen is en blijft het fundamenteel dat het grote publiek op de hoogte is van het beleid van de Unie bij het terugdringen van de verschillen tussen de regio's in termen van ontwikkelingsmogelijkheden en inkomen per hoofd van de bevolking, maar ook op het vlak van de verantwoordelijkheden die daaruit voortvloeien voor de regio's en lokale lichamen. Het Comité van de regio's heeft er terecht op gewezen<sup>1</sup> dat de regionale en lokale overheden daadwerkelijk bij de tenuitvoerlegging van een groot aantal communautaire beleidslijnen betrokken zijn en dat hun bijdrage bepalend is voor het welslagen van dit beleid.

#### 4. PARTICIPATIEVE VERTEGENWOORDIGING

Uitgaande van het beginsel dat de Europese Unie het bestaan van de regio's en andere territoriale entiteiten erkent en dat zij een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van de gemeenschappelijke doelstellingen, is het belangrijk dat meer in concreto gestalte wordt gegeven aan het engagement van de EU om deze entiteiten actief in de diverse stadia, op de diverse niveaus en op verschillende manieren bij de communautaire procedures te betrekken.

Territoriale lichamen van lidstaten kunnen in de eerste plaats worden betrokken bij de werkzaamheden voor de herziening van de verdragen. Een vorm van participatieve vertegenwoordiging kan ook een plaats krijgen in de uitwerking van het afgeleid EU-recht. Vroegtijdige **raadgevende participatie**, in een vroeg stadium van voorbereiding van het besluitvormingsproces, kan bijdragen tot een passender en dynamischer uitvoering van het gemeenschapsrecht. Samenwerking in de beginfase vormt de beste waarborg voor een goede tenuitvoerlegging in het eindstadium<sup>2</sup>.

Een ander terrein van participatieve vertegenwoordiging vormen de **wetgevende activiteiten van de Raad**. Sinds 1992 heeft het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap een einde gemaakt aan de situatie dat uitsluitend de regeringen als vertegenwoordigers van hun land konden optreden. De Raad bestaat voortaan uit "een vertegenwoordiger van elke lidstaat op ministerieel niveau die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden" (artikel 203, eerste alinea van het EG-Verdrag). Elk land bepaalt volgens zijn eigen constitutionele bestel wie het land mag vertegenwoordigen. De landen hebben hiervoor zeer uiteenlopende oplossingen bedacht:

---

<sup>1</sup> Bijdrage van het Comité van de regio's aan de Europese Conventie, blz. 5

<sup>2</sup> DELPEREE, Francis, *Le fédéralisme en Europe*, PUF (Série Que sais-je?), 2000, blz. 34.

- in Duitsland worden de vertegenwoordigers van de *Länder* bij de werkzaamheden van de Raad betrokken krachtens artikel 23, lid 6 van de Grondwet;
- de Oostenrijkse Grondwet voorziet in de mogelijkheid, maar niet in de verplichting tot participatie;
- in België is substitutie de regel wanneer het materies betreft die tot de bevoegdheden van territoriale lichamen behoren;
- in Spanje kunnen de autonome gemeenschappen niet van deze bepaling gebruik maken;
- In Italië hebben de regio's geen toestemming om de Italiaanse staat te vertegenwoordigen.

Let wel, telkens als een minister van een regio met wetgevende bevoegdheden aan de Raad deelneemt, vertegenwoordigt deze de federale staat en niet zijn regio. Het is overigens de Staat die als enige verantwoordelijk is tegenover de Unie voor de goede toepassing van het Gemeenschapsrecht. Elke schending van het Europees recht door regionale lichamen wordt de staat aangerekend, ongeacht welke overheid aan de oorsprong van de schending ligt.

In feite hebben de regio's alleen in enkele federale staten voordeel gehad van de nieuwe formulering van artikel 203 van het EG-Verdrag, waarschijnlijk omdat een dermate veeleisende vertegenwoordiging een aanzienlijke interne coördinatie vergt en de procedures voor de samenwerking tussen het federaal niveau en het gefedereerde niveau en tussen de gefedereerde niveaus zelf een permanent karakter dreigt te krijgen. Niets belet de lidstaten artikel 203 van het EG-Verdrag ruimer te interpreteren, vooral de landen die zich nog niet op dit pad begeven hebben<sup>1</sup>. In de regel wordt ervan uit gegaan dat hoe beter de regionale belangen in het nationaal besluitvormingsproces ingebed zijn, hoe beter zij ook in Brussel vertegenwoordigd zullen zijn.

Een andere mogelijkheid voor actieve participatie is de weg van de **vertegenwoordiging in het Parlement**. Momenteel zijn de leden van het Europees Parlement rechtstreekse vertegenwoordigers van de volkeren of de burgers van Europa, zonder tussenpersonen. Desalniettemin worden de vertegenwoordigingen van de lidstaten in het Europees Parlement op verschillende manieren samengesteld, in enkele gevallen op regionale basis. De wijze van vertegenwoordiging wordt door de lidstaten bepaald; elke lidstaat kan beslissen of zijn vertegenwoordiging in het Europees Parlement op regionale basis wordt samengesteld, zolang wordt gehandeld in overeenstemming met de beginselen die vastliggen in de Akte over de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europees Parlement zoals gewijzigd bij het besluit van de Raad van 26 juni 2002.

Tot slot moet onbevooroordeeld onderzocht worden hoe de vertegenwoordigingen van de autonome territoriale lichamen bij de werkzaamheden van de Commissie regionaal beleid, vervoer en toerisme van het Parlement betrokken kunnen worden, eventueel door middel van het Comité van de regio's.

## 5. COMITÉ VAN DE REGIO'S

Het Verdrag van Maastricht heeft een Comité van de regio's ingesteld, dat als politieke woordvoerder van de regionale belangen optreedt en bestaat uit "vertegenwoordigers van de regionale en lokale lichamen". Het Comité van de regio's wil als exclusieve institutionele gesprekspartner van de lokale en regionale lichamen in het kader van de Unie optreden en wijst "elke poging om het Comité te vervangen door structuren die niet alle decentrale overheden vertegenwoordigen" van de hand.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> zie McCORMICK, Neil, A Comment on the Governance Paper, blz. 203.

<sup>2</sup> Bijdrage van het Comité van de regio's aan de Europese Conventie, blz. 2.

Spanningen als gevolg van de samenstelling van het Comité ontbreken niet. Voor de *Bundesrat* was dit bijvoorbeeld aanleiding erop te wijzen dat de politieke representativiteit van het Comité van de regio's vergroot moet worden door een zetelverdeling die meer rekening houdt met de bevolkingsomvang van de lidstaten, met name om de democratische legitimiteit van deze instelling te versterken<sup>1</sup>. De discussie over de gebreken en tegenstrijdigheden in de representativiteit van het Comité van de regio's en zijn capaciteit om zich uit te spreken over thema's waarover geen consensus bestaat tussen de verschillende niveaus van de territoriale lichamen, is nog open. Het is overigens niet de opzet van dit verslag voorstellen in te dienen over de samenstelling en de wijze van aanstelling van het Comité.

Nagegaan moet worden hoe de bevoegdheden van het Comité van de regio's uitgebreid kunnen worden, bijvoorbeeld door zijn formele rechten op verplichte raadpleging te versterken, met name op gebieden waar de belangen van de territoriale lichamen op het spel staan.

Het Comité van de regio's heeft slechts adviserende taken en op zijn samenstelling wordt controle uitgeoefend door de lidstaten. Het Comité brengt het bij de Verdragen vastgestelde institutionele evenwicht dan ook formeel niet in het geding. Sommigen willen het Comité omvormen tot een (tweede?, derde?) Kamer van de regio's naast het Europees Parlement (en de Raad), een voorstel dat op voldoende steun van de lidstaten kan rekenen en enkele zwaarwegende nadelen heeft.

Daarom lijken vele betrokken politici, met inbegrip van het Comité van de regio's zelf, meer te voelen voor een adviserende rol in samenwerking met het Parlement, dat trouwens al gebruik heeft gemaakt van de in het Verdrag geïntroduceerde mogelijkheid het Comité van de regio's advies te vragen over zaken die op zijn terrein liggen. Ook is het gewenst en voorspelbaar dat het comité in een vroeg stadium door de Commissie wordt betrokken bij de voorbereiding van nieuwe wetgevingskeuzes en nieuwe beleidsmaatregelen die gevolgen hebben voor de territoriale lichamen.

Tot slot stelt uw rapporteur voor, als een van de wijzigingsvoorstellen van de Verdragen, het Comité van de regio's het recht toe te kennen bij het Hof van Justitie in beroep te gaan tegen besluiten die een inbreuk kunnen vormen op het subsidiariteitsbeginsel of om zijn prerogatieven te verdedigen.

---

<sup>1</sup> Besluit van de Bundesrat, blz. 10.



## MINDERHEIDSSTANDPUNT

overeenkomstig artikel 161, lid 3 van het Reglement uitgesproken  
door Georges Berthu

Het verslag-Napolitano benut alle mogelijke dubbelzinnigheden van het Verdrag om directe banden tussen de instellingen van de Unie en de regionale of lokale bestuursorganen binnen de lidstaten te creëren. Daarbij dreigt het een oud en fundamenteel beginsel terzijde te schuiven: slechts de staten zijn lid van de Unie; zij zijn vrij ten aanzien van hun interne organisatie en met name inzake de wijze waarop zij hun lokale bestuursorganen bij besluiten betrekken.

Uiteraard is het streven van het verslag lofwaardig: het betoogt dat in tal van lidstaten een decentralisatiebeweging tot ruimere bevoegdheden voor de regio's geleid heeft en dat het derhalve de taak van de Unie zou zijn om "nieuwe participatiemethoden" in te voeren.

Mijnerzijds trek ik hieruit geheel andere conclusies: als gevolg van het decentralisatiebeleid van enkele lidstaten in combinatie met de uitbreiding is - ter wille van de rationaliteit van de Europese besluitvorming - de coördinatie van de territoriale bestuursorganen, zoals deze door de staten tegenover de Unie wordt behartigd, alleen maar in belang toegenomen. Dit oude beginsel van de Gemeenschap lijkt thans actueler dan ooit.

Indien de Unie nabijheid nastreeft zou zij er beter aan doen om in een geest van loyale coöperatie vooral meer samen te werken met de nationale parlementen.

15 november 2002

## **ADVIES VAN DE COMMISSIE WERKGELEGENHEID EN SOCIALE ZAKEN**

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw (2002/2141(INI))

Rapporteur voor advies: Luciana Sbarbati

### **PROCEDUREVERLOOP**

De Commissie werkgelegenheid en sociale zaken benoemde op haar vergadering van 9 juli 2002 Luciana Sbarbati tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 30 september en 11/12 november 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 26 stemmen bij 2 onthoudingen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Theodorus J.J. Bouwman (voorzitter), Marie-Hélène Gillig en Winfried Menrad (ondervoorzitters), Luciana Sbarbati (rapporteur voor advies), Elspeth Attwooll, Hans Udo Bullmann (verving Jan Andersson), Chantal Cauquil (verving Sylviane H. Ainaridi), Luigi Cocilovo, Proinsias De Rossa, Jillian Evans, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Anne-Karin Glase, Lisbeth Grönfeldt Bergman (verving Regina Bastos), Richard Howitt (verving Enrico Boselli), Stephen Hughes, Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Mario Mantovani, Claude Moraes, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Lennart Sacrédeus, Herman Schmid, Helle Thorning-Schmidt, Ieke van den Burg en Anne E.M. Van Lancker.

### **BEKNOPTE MOTIVERING**

De Commissie constitutionele zaken heeft beslist een verslag op te stellen over de rol van de regionale en lokale actoren bij de opbouw van Europa, een centraal thema in het debat over de toekomst van Europa, en dit voor te leggen aan de plenaire vergadering.

In het werkdocument benadrukt de rapporteur inderdaad dat de werkzaamheden en de autonomie van de verschillende lokale overheden, die steeds vaker betrokken worden bij de omzetting van Europese regelgeving en het beheer van communautaire programma's, sinds het Verdrag van Maastricht steeds meer worden erkend. Dit gaat vooral op voor aangelegenheden die zeer nauw samenhangen met werkgelegenheid en sociale zaken, zoals onder andere ook benadrukt is door het Europees Parlement in een resolutie van 30 november 2000<sup>1</sup> over de mededeling van de Commissie, getiteld: "Lokale werkgelegenheidsinitiatieven – Een lokale dimensie voor de Europese werkgelegenheidsstrategie" (COM(2000)196).

In zijn resolutie herinnerde het Parlement eraan dat de lokale besturen een belangrijke rol spelen bij het scheppen van werkgelegenheid omdat ze veel dichterbij de werklozen, beter op de hoogte zijn van de lokale noden en behoeften en de middelen kennen om hieraan het hoofd te

---

<sup>1</sup> Nog niet gepubliceerd in het PB, A5-0341/2000.

bieden. Deze besturen vervullen eveneens een belangrijke taak bij de verwezenlijking van initiatieven die, gezien hun aangepast karakter, bijzonder geschikt zijn om de integratie te bevorderen van door marginalisering en sociale uitsluiting bedreigde groepen.

In haar mededeling “Een sterkere lokale dimensie voor de Europese werkgelegenheidsstrategie” (COM(2001) 629)<sup>2</sup> stelde de Commissie overigens vast dat er een brede politieke overeenstemming bestaat over de wenselijkheid de lokale dimensie van de Europese werkgelegenheidsstrategie te versterken. Deze consensus is ontstaan dankzij de brede erkenning van de belangrijke bijdrage van de lokale actoren en omdat niet langer wordt gedacht dat aan de lokale werkgelegenheidsontwikkeling minder betekenis toegekend moet worden dan aan strategieën van macro-economische en structurele aard.

Deze omslag in het denken geldt niet alleen voor de werkgelegenheidsstrategie, maar ook voor andere sociale gebieden, zoals de strijd tegen sociale uitsluiting en marginalisering, de aanwending van structuurfondsen en met name van het Europees Sociaal Fonds, opleiding, de ontwikkeling van KMO's, enz.

Precies op deze gebieden is het hoogst noodzakelijk dichter bij de Europese burgers te staan zonder voorbij te gaan aan hun gehechtheid aan de lokale dimensies en gewoontes en het proces van communautaire integratie. Zoals benadrukt wordt in het werkdocument van de Commissie constitutionele zaken, gaat het erom de bevoegdheidsverdeling binnen de Unie opnieuw te definiëren en daarbij concreet te bepalen wat de taak van de Gemeenschap is teneinde een actieve deelname van de lokale actoren zeker te stellen.

De Commissie werkgelegenheid en sociale zaken is dan ook positief over het initiatief van de Commissie constitutionele zaken die wijst op de noodzaak van een serieus beraad over de herverdeling van de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden tussen de Unie, de centrale overheden en de regionale en lokale instellingen op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken. Zo'n herverdeling mag niet leiden tot een fragmentatie van de gedane inspanningen, maar moet uitmonden in een nauwere coördinatie van de taken en bijdragen, teneinde de doeltreffendheid van de op dit gebied genomen maatregelen te verhogen.

Het gaat met name om een beter management in de Unie, dat moet worden gebaseerd op de raadpleging en partnerschap en moet waarborgen dat de regionale en lokale overheden betrokken worden bij het opstellen van beleidsplannen en wetgevende besluiten die rechtstreekse gevolgen hebben voor de lokale actoren en hun bevoegdheden. In het werkdocument van de Commissie constitutionele zaken wordt gesteld dat deze veranderingen ertoe zouden moeten leiden dat de Commissie een andere houding aanneemt en dat er nauwer wordt samengewerkt met het Parlement en de Raad van Ministers.

Om kort te gaan, doel van dit alles is een grotere deelname van de lokale basis aan de uitwerking van de beleidsplannen en de richtlijnen van de Unie, zonder hierbij het communautaire besluitvormingsproces te belasten of te bemoeilijken.

---

<sup>2</sup> Niet gepubliceerd in het PB.

## CONCLUSIES

De Commissie werkgelegenheid en sociale zaken verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande punten in haar ontwerp-resolutie op te nemen:

1. overwegende dat de lokale actoren nadrukkelijk betrokken moeten worden bij het beleid op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken en overwegende dat de communautaire strategieën terzake enkel doeltreffend kunnen zijn dankzij hun doorslaggevende bijdrage, zowel wat betreft de uitvoering van de programma's als de omzetting van de Europese wetgeving;
2. overwegende dat de Europese Unie, ook op basis van het Handvest van de grondrechten van de EU, waarin voor het eerst de regionale en lokale actoren vermeld worden, een reeks instrumenten heeft ontwikkeld om de lokale werkgelegenheidsinitiatieven te bevorderen, maar dat het institutionele kader waarin de lokale actoren een bijdrage kunnen leveren, hun betrokkenheid bij de uitwerking van communautaire beleidsplannen en strategieën en informatiestromen nog ontoereikend lijken te zijn;
3. overwegende dat de Europese Raad van Sevilla van 21 en 22 juni 2002 de Raad en de Commissie heeft verzocht zich nader te beraden over de uitvoering van artikel 299, lid 2, van het EG-Verdrag waarin de bijzondere kenmerken van de ultraperifere gebieden worden erkend,
4. verzoekt de Unie, de lidstaten en de vertegenwoordigers van het Comité van de regio's, ter gelegenheid van de Conventie over de toekomst van de Europese Unie, ernstig na te denken over de samenwerking tussen de Gemeenschap, centrale overheden en regionale en lokale instellingen en over de herverdeling van de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden tussen deze entiteiten, waarbij met name ook rekening moet worden gehouden met de sociale vraagstukken van de Unie;
5. verzoekt de lidstaten, gezien de jaarlijks terugkerende maatregelen tot coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid, om in hun respectieve nationale plannen voor werkgelegenheid en ter bestrijding van sociale uitsluiting aan te geven in hoeverre de regionale en lokale actoren hierbij zijn betrokken en hoe de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden zijn verdeeld tussen centrale overheden en lokale actoren met het oog op de tenuitvoerlegging van de desbetreffende strategieën;
6. verzoekt de Europese Commissie de lokale en regionale overheden systematisch te betrekken bij de vaststelling van de beleidsplannen inzake werkgelegenheid en sociale zaken die gevolgen hebben op lokaal niveau, met name wat betreft de strijd tegen sociale uitsluiting (gelijke kansen, immigratie, vluchtelingen, nieuwe vormen van armoede), en wel door middel van een voortdurende dialoog waardoor het mogelijk wordt de procedures van de meeste lidstaten inzake voorlichting, coördinatie, samenwerking en onderhandeling te versnellen en een betere coördinatie van de initiatieven te waarborgen;
7. verzoekt de Commissie en de lidstaten informatie, ervaringen en optimale praktijken uit te wisselen bij de toepassing van de open coördinatiemethode zodat rechtstreeks rekening kan worden gehouden met de lokale en regionale actoren en de territoriale realiteit;
8. vraagt de Commissie en de lidstaten de toegangsprocedure tot de Europese fondsen te

vereenvoudigen, de regionale instanties te betrekken bij het uitwerken van de financieringsprogramma's en te zorgen voor een betere voorlichting van de ambtenaren van de lokale en regionale overheden over de programma's, initiatieven en strategieën van de Unie in het bijzonder wat sociale zaken en werkgelegenheid betreft.

9. verzoekt de Conventie om voor te stellen dat het Comité van de regio's rechtstreeks in beroep kan gaan bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel in gevallen waarin de regionale instantie rechterlijke bevoegdheid heeft ten aanzien van bepaalde sectoren van de werkgelegenheid of de sociale zaken.

26 november 2002

## **ADVIES VAN DE COMMISSIE RECHTEN VAN DE VROUW EN GELIJKE KANSEN**

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake de rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw (2002/2141(INI))

Rapporteur voor advies: Christa Kläß

### **PROCEDUREVERLOOP**

Op 10 juli 2002 benoemde de Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen Christa Kläß tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 4 en 26 november 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Anna Karamanou (voorzitter), Marianne Eriksson en Jillian Evans (ondervoorzitters), Christa Kläß (rapporteur voor advies), María Antonia Avilés Perea, Fiorella Ghilardotti, Lissy Gröner, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Astrid Lulling, Thomas Mann, Maria Martens, Joke Swiebel en Elena Valenciano Martínez-Orozco.

### **CONCLUSIES**

De Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen verzoekt de commissie ten principale, de Commissie constitutionele zaken, de volgende punten in haar ontwerp-resolutie op te nemen:

- A. overwegende dat de Europese Unie gebaseerd is op de vaste samenhang van de regio's van Europa, die de mensen overzichtelijkheid, identificatie en een vaderland geven, en dat de ontstane regio's niet bij de nationale grenzen ophouden,
- B. overwegende dat er in de afgelopen jaren een sterker bewustzijn ontstaan is voor de functies en de autonomie van de verschillende regionale en lokale autoriteiten in de lidstaten; dat de regionale en lokale autoriteiten een belangrijke rol kunnen spelen om de EU nader tot de burgers te brengen, wat een belangrijk aspect van het proces van Nice is, en dat het Witboek van de Commissie inzake Europees bestuur een nauwere samenwerking tussen de Europese instellingen, de nationale regeringen, de regionale en lokale autoriteiten en de maatschappelijke organisaties vereist,
  1. stelt vast dat meer dan de helft van de Europese burgers vrouwen zijn en dat een democratische Europese samenleving derhalve op een effectieve en werkelijke gelijkstelling van burgers van beiderlei kunne moet worden opgebouwd, zoals het Verdrag van Amsterdam vereist;
  2. stelt voor het op regionaal en lokaal niveau aanwezige menselijk potentieel te gebruiken voor de territoriale, regionale publiekrechtelijke lichamen aldaar, het aanbod aan

mogelijkheden voor opleiding en verdere scholing, vooral voor vrouwen, op lokaal niveau uit te breiden en de kansen op een volledige baan en deeltijdwerk voor vrouwen te vergroten;

3. onderstreept dat ter bevordering van de integratie in Europa de uitwisseling en het elkaar over en weer leren kennen bevorderd moeten worden; dat er met name voor vrouwen en gezinnen een aanbod zou moeten bestaan dat buiten het professionele en zakelijke vlak de menselijke contacten bevordert;
4. wijst op het democratisch tekort, dat een gevolg is van de ondervertegenwoordiging van de vrouwen in besluiten nemende organisaties en besturen, zowel in de openbare als de particuliere sector en op politiek, economisch, sociaal en professioneel terrein, op het Europese, het nationale, het regionale en het lokale vlak; onderstreept dat de voortdurende ondervertegenwoordiging van de vrouwen in het besluitvormingsproces een substantiële belemmering vormt voor een democratische ontwikkeling van de EU-regio's en hun sociale samenhang;
5. wijst nogmaals op de Aanbeveling van de Raad 96/694/EEG van 2 december 1996 betreffende de evenwichtige deelneming van vrouwen en mannen aan het besluitvormingsproces, die oproept tot ontwikkeling van een strategie voor een actieve, evenwichtige deelneming van vrouwen en mannen aan het besluitvormingsproces in elke instelling en subsidiaire en gedecentraliseerde instantie van de Europese Gemeenschappen;
6. herinnert eraan dat lokale territoriale lichamen een belangrijke rol op de arbeidsmarkt spelen, daar zij dichterbij de werkzoekenden staan en een beter begrip voor de lokale behoeften en hindernissen hebben en voor de mogelijkheden om deze te elimineren; verlangt dat lokale en regionale besturen meer bij de opbouw van een nieuw sociaal beleid betrokken worden dan tot nu toe het geval was, met name bij de afweging van de bevordering van de gelijke behandeling en de sociale omzetting ervan;
7. onderstreept dat de bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen reeds in de regionale bestuursorganen en andere lokale instellingen doeltreffend moet worden georganiseerd en naar alle lagen van de samenleving moet worden overgeheveld en wijst derhalve op de noodzaak van participatie van gelijkstellingsorganen in lokale besturen en evenredige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in commissies en organisaties van sociale partners op lokaal niveau;
8. pleit ervoor dat de betekenis van de regionale en lokale besturen bij de formulering van alle communautaire beleidsvormen de nodige aandacht krijgt, nu deze besturen het deelnemingspercentage van vrouwen aan het politieke leven hebben verhoogd; verlangt een evenwichtige deelneming van vrouwen en mannen bij de benoeming voor het lidmaatschap van het Comité van de regio's;
9. herinnert aan de evenwichtige deelneming van vrouwen bij de omzetting van de structuurfondsen en in de Leader-werkgroepen; onderstreept het belang dat de gelden voor de projecten binnen communautaire initiatieven worden besteed aan projecten die zowel aan mannen als vrouwen ten goede komen en die een bijdrage leveren aan goede levensomstandigheden voor zowel mannen als vrouwen in de regio's van de EU;
10. onderstreept het belang van de grensoverschrijdende samenwerking en verzoekt de

Commissie ervoor te waken dat vrouwen in de verschillende werkgroepen op passende wijze worden ingeschakeld ter versterking van de samenwerking, en dat in de specifieke, voor grensregio's bedoelde steunprogramma's vooral met vrouwen rekening wordt gehouden;