



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.12.2003
COM(2003) 811 definitief

MEDELING VAN DE COMMISSIE

Dialogoog met de verenigingen van territoriale overheden

MEDELING VAN DE COMMISSIE

Dialogo met de verenigingen van territoriale overheden

INLEIDING

In antwoord op verzoeken die territoriale actoren hebben gedaan in het kader van de raadpleging over het *Witboek over Europese governance*¹, heeft de Commissie toegezegd „in een vroeg stadium van de beleidsvorming een meer stelselmatige dialoog aan te gaan met Europese en nationale verenigingen van regionale en lagere overheden”. Bij de goedkeuring op 11 december 2002 van haar verslag over Europese governance² en van haar mededeling over een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog³ heeft de Commissie aangekondigd een mededeling op te zullen stellen over kader, doel en praktische modaliteiten van deze dialoog met de verenigingen van regionale en lokale overheden.

Ter voorbereiding van de onderhavige mededeling heeft de Commissie in maart 2003 een werkdocument⁴ goedgekeurd, waarin de reikwijdte van die dialoog is omschreven. Over dit werkdocument heeft van 28 maart tot 23 mei 2003 een openbare raadpleging plaatsgevonden via publicatie op het Internet⁵. De Europese en nationale verenigingen van territoriale overheden hebben de Commissie in grote getale hun opmerkingen doen toekomen. Door hun kwantiteit en kwaliteit waren deze bijdragen zeer behulpzaam bij het opstellen van de onderhavige mededeling.

Aan de hand van de resultaten van deze openbare raadpleging is de voorliggende mededeling opgesteld, die:

- bevestigt dat de beoogde dialoog een aanvulling vormt op alle andere vormen van raadpleging van de regionale en lokale overheden;
- de rol verduidelijkt die in het voorgestelde kader voor het Comité van de Regio's is weggelegd;
- een referentiekader schetst, aan de hand waarvan kan worden bepaald welke verenigingen aan de dialoog kunnen deelnemen.

De beoogde dialoog vormt een aanvulling op de andere overlegprocedures waarin het Verdrag en de regelgeving voorzien, en op de procedures waarin de mededeling van de Commissie over een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog voorziet. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel heeft de Commissie er ook op

¹ COM(2001)428 def. van 25 juli 2001.

² COM(2002)705 def. van 11 december 2002.

³ COM(2002)704 def. van 11 december 2002.

⁴ C/2003/927 van 27 maart 2003.

⁵ Alle reacties die de Commissie naar aanleiding van de openbare raadpleging heeft ontvangen, kunnen worden geconsulteerd op het volgende internetadres:

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/territorial_fr.htm

toegezien, dat de voorgestelde maatregelen niet tot buitensporige administratieve of budgettaire lasten leiden.

De nieuwe dialoog stelt zich ten doel om:

- via de Europese en nationale verenigingen van regionale en lokale overheden de territoriale actoren bij de beleidsvorming te betrekken, door hun de mogelijkheid te bieden vóór de aanvang van formele besluitvormingsprocedures hun mening te geven over Europees beleid, bij de uitvoering waarvan zij betrokken zijn;
- bij te dragen tot meer begrip voor de beleidskoers van de Unie en de Europese regelgeving, hetgeen de transparantie en een concreter beeld van het beleid van de Unie bij de burgers moet bevorderen.

De voorgestelde systematische dialoog vindt plaats op basis van de presentatie van:

- het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie;
- majeure initiatieven op beleidsterreinen die een belangrijke directe of indirecte territoriale impact hebben.

Hiertoe moet worden vastgesteld:

- wat het doel van de dialoog is;
- wie eraan deelnemen;
- welke thema's worden behandeld;

en moeten de praktische modaliteiten voor de dialoog worden vastgelegd.

1. DOEL VAN DE DIALOOG

De Commissie wenst de aan het besluitvormingsproces voorafgaande dialoog met verenigingen van regionale en lokale overheden, die momenteel al *op ad-hoc basis* bestaat, een meer systematische basis te geven.

Deze dialoog dient ter aanvulling en intensivering van de overlegprocedures, met naleving van de algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging die de Commissie al heeft vastgesteld. Op die manier kan uitvoering worden gegeven aan de grondbeginselen van goede governance als omschreven in het *Witboek*, namelijk ***openheid, participatie, samenhang en doeltreffendheid***.

1.1. Openheid

Dat openheid als beginsel wordt genoemd, spruit voort uit de wil van de Commissie te zorgen voor betere informatie over en meer inspraak in de beleidskoers van de Unie en de communautaire regelgeving.

Om het communautaire beleid beter uit te leggen kan niet worden volstaan met betere communicatie- en voorlichtingsactiviteiten, hoe noodzakelijk deze ook zijn. Omdat de territoriale overheden democratisch gekozen zijn en dicht bij de burger

staan, bevinden zij zich in de beste positie om de burgers de informatie te bezorgen die nodig is om het Europese beleid en de besluitvorming beter te begrijpen. Om die reden moeten de territoriale overheden actief kunnen deelnemen aan de Europese beleidsvorming. Daardoor wordt de Unie beter zichtbaar voor de burgers, zodat het beleid van de Unie breder gedragen wordt.

1.2. Participatie

In haar Witboek over Europese governance heeft de Commissie onderstreept dat „de kwaliteit [...] van het EU-beleid wordt bepaald door een brede participatie van de burgers in elke fase van de besluitvorming, vanaf het eerste ontwerp tot de uitvoering”. Zij heeft daarmee toegezegd bij het opstellen en de tenuitvoerlegging van het beleid van de Europese Unie te kiezen voor een aanpak waarin iedereen kan participeren, wat neerkomt op een zo ruim mogelijke raadpleging over de voornaamste beleidsinitiatieven.

Onder verwijzing naar de toegenomen verantwoordelijkheid van de regionale en lokale overheden voor de tenuitvoerlegging van het communautaire beleid, merkt de Commissie in haar Witboek het volgende op: „Op het niveau van de EU zou de Commissie erop moeten toezien dat rekening wordt gehouden met regionale en lokale voorwaarden bij de ontwikkeling van beleidsvoorstellen. Hiertoe zou zij een stelselmatige dialoog moeten organiseren met Europese en nationale verenigingen van regionale en lokale overheden, waarbij nationale grondwettelijke en administratieve regels niet uit het oog mogen worden verloren. De Commissie verwelkomt de lopende initiatieven om de samenwerking tussen deze verenigingen en het Comité van de Regio's te verbeteren”.

Met de in de onderhavige mededeling voorgestelde dialoog streeft de Commissie ernaar dit participatiebeginsel in praktijk om te zetten.

1.3. Samenhang

Bij de raadpleging ter voorbereiding van het *Witboek over Europese governance* en naar aanleiding van de verschillende studies en verslagen die op initiatief van of door de Europese instellingen zijn opgesteld, heeft de Commissie kunnen constateren dat er behoefte bestaat aan een betere beoordeling van de territoriale gevolgen van het communautaire beleid op terreinen zoals vervoer, energie en milieu.

De Commissie heeft reeds een geïntegreerde effectbeoordelingsmethode vastgesteld, welke „*alle sectoriële beoordelingen van de directe en indirecte gevolgen van een voorgestelde maatregel integreert in een allesomvattend instrument en zodoende afstapt van de huidige situatie van een aantal partiële en sectoriële beoordelingen*”⁶. Ook dit instrument biedt de Commissie de mogelijkheid de dialoog en het debat met de verschillende belanghebbende partijen aan te gaan.

De effectbeoordeling moet ertoe bijdragen dat enerzijds de verschillende actoren op EU-niveau geïnformeerd worden over de gevolgen van communautair beleid, en anderzijds dat de nationale en territoriale actoren geholpen worden bij en voorbereid worden op de vaststelling van maatregelen die nodig zijn voor een optimale tenuitvoerlegging van communautair beleid.

⁶ COM(2002)276 def. van 5 juni 2002.

Voorts heeft de Commissie algemene beginselen en minimumnormen vastgesteld om niet-institutionele belanghebbende partijen te raadplegen over de belangrijkste beleidsinitiatieven die zij voorstelt. Dit proces van raadpleging wordt waar nodig in gang gezet door de diensten van de Commissie die werken aan nieuw beleid dat aan een „effectbeoordeling” dient te worden onderworpen.

In de onderhavige mededeling wordt voorgesteld dergelijke ad-hocraadplegingen aan te vullen met regelmatige hoorzittingen met de Europese en nationale verenigingen van regionale en lokale overheden, in welke dialoog het Comité van de Regio's de rol van tussenpersoon kan vervullen. Langs deze weg kan de Commissie de regionale en lokale context en ervaring meer samenhangend integreren in haar beleidsvoorstellen .

1.4. Doeltreffendheid

Bepaalde onderdelen van het communautaire beleid worden op het territoriale niveau ten uitvoer gelegd of sorteren daar hun effect. Waar het gaat om communautair beleid met een sterke territoriale impact, verkeren de regionale en lokale overheden in een goede positie om de samenhang en de doeltreffendheid ervan te beoordelen.

Het doeltreffendheidsbeginsel impliceert, dat het beleid van de Unie, met name ten aanzien van de samenhang en de perceptie ervan door de burgers, alleen kan worden verbeterd als de Unie in een zo vroeg mogelijk stadium en dus vóór de tenuitvoerlegging, over de territoriale impact van haar plannen wordt geïnformeerd. Alleen zo is het mogelijk om aard en omvang van de te nemen maatregelen beter te definiëren en te beoordelen welke resultaten en effecten de beleidsvoornemens uiteindelijk op territoriaal niveau zullen hebben.

Door de invoering van instrumenten voor een dialoog met de verenigingen die de territoriale overheden vertegenwoordigen, kan de Commissie beter en tijdiger - dat wil zeggen voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedures – de overheden raadplegen die bijdragen aan de tenuitvoerlegging van, of die te maken krijgen met de gevolgen van, het beleid waartoe op Europees niveau is besloten.

2. DE DEELNEMERS AAN DE DIALOOG

Bij de keuze van de deelnemers aan een meer systematische dialoog, in de vorm van hoorzittingen, moet rekening worden gehouden met het volgende:

- de geldende Verdragsbepalingen, met name het subsidiariteitsbeginsel;
- de institutionele verhoudingen in de Unie (initiatiefrecht van de Commissie, wetgevende bevoegdheid van het Europees Parlement en de Raad, nieuwe adviesrol van het Comité van de Regio's na de vaststelling van het samenwerkingsprotocol met de Commissie);
- het beginsel van de grondwettelijke autonomie van de lidstaten, die hun betrekkingen met hun territoriale entiteiten op uiteenlopende wijze organiseren.

Voorts moet in aanmerking worden genomen dat de Unie na de uitbreiding ongeveer 250 regio's en 100.000 lokale overheden telt⁷. Daarom kunnen, zoals in het *Witboek over Europese governance* is aangegeven, **de actoren die in aanmerking komen voor deelname aan de dialoog voorafgaand aan formele besluitvormingsprocedures, slechts de Europese en nationale verenigingen van regionale en lokale overheden zijn**. Er moet op worden toegezien, dat alle belangen van de territoriale overheden in deze dialoog vertegenwoordigd zijn, zodat recht wordt gedaan aan de uiteenlopende situaties die binnen Europa bestaan.

De jarenlange ervaring met het regionale beleid en het beleid op het gebied van milieu, vervoer, onderzoek en plattelandsontwikkeling kan zeker als uitgangspunt dienen voor het bepalen van de „doelgroepen”⁸ waarmee deze dialoog wordt gevoerd. De deelname van verschillende sectorale organisaties en hun specifieke bijdragen kan rechtvaardigen, dat verschillende verenigingen zich rond een thema van gemeenschappelijk belang groeperen en tijdens de vergaderingen een gemeenschappelijk standpunt innemen.

De Commissie is van mening dat deze nieuwe dialoog de gelegenheid biedt om de banden aan te halen tussen het Comité van de Regio's en de overheden die het vertegenwoordigt. De Commissie nodigt alle regionale en lokale overheden en hun verenigingen uit om in overeenstemming met de aanbevelingen van het *Witboek over Europese governance* hun contacten met het Comité van de Regio's te intensiveren.

Overeenkomstig de Verdragen speelt het Comité van de Regio's al een belangrijke rol voor de raadpleging van deze actoren. Deze rol van tussenpersoon tussen de regionale en lokale overheden en de Europese instellingen is versterkt door het samenwerkingsprotocol dat tussen de Commissie en het Comité van de Regio's gesloten is en dat voorziet in de organisatie van raadplegingen door het Comité op verzoek van de Commissie⁹. De in de onderhavige mededeling gedane voorstellen laten de praktische modaliteiten van die raadplegingen onverlet.

Wat de keuze van de verenigingen betreft, is de Commissie daarom van mening dat het Comité van de Regio's in de beste positie verkeert om mede te bepalen welke verenigingen met de verschillende beleidsterreinen te maken hebben, en om de Commissie voor elke vergadering, afhankelijk van de behandelde thema's, een indicatieve lijst van Europese en nationale verenigingen voor te leggen. Wel behoudt de Commissie zich het recht voor de door het Comité van de Regio's voorgestelde lijsten te wijzigen en/of aan te vullen en voor de diverse bijeenkomsten in het kader van de dialoog verenigingen van haar keuze uit te nodigen.

Langs deze weg wenst de Commissie de rol van het Comité van de Regio's als tussenpersoon voor de regionale en lokale overheden te versterken, hetgeen de samenwerking tussen het Comité en de verenigingen van territoriale overheden bevordert.

⁷ Bron: Comité van de Regio's.

⁸ In de CONECCS-databank, die toegankelijk is via de website http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_fr.htm, is informatie over de Europese verenigingen opgenomen. Het gaat evenwel niet om een exhaustieve lijst.

⁹ Protocol betreffende de wijze van samenwerking tussen de Europese Commissie en het Comité van de Regio's, gesloten in Brussel op 20 september 2001.

Het is aan het Comité van de Regio's om in samenwerking met de verschillende verenigingen criteria op te stellen voor de keuze van de verenigingen. In alle geval moet het gaan om organisaties die representatief zijn, die in staat zijn om een gezamenlijk advies uit te brengen, en die ook de voorstellen en beleidslijnen van de Commissie kunnen toelichten voor de nationale organisaties waarvan zij mandaat hebben gekregen. De geselecteerde verenigingen moeten erop toezien dat zij op het hoogste niveau vertegenwoordigd zijn. Ook moeten doorzichtige en duidelijke selectieprocedures worden vastgesteld, waarbij de minimumnormen voor raadpleging die bij de Commissie gelden, in acht worden genomen.

Aan de dialoog moeten daarom verenigingen deelnemen:

- die met het betrokken beleidsterrein te maken hebben;
- waarvan de leden betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van het beleid op het betrokken terrein;
- die door hun doelstellingen een rechtstreeks belang bij het beleidsterrein hebben.

Ook moet rekening worden gehouden met het volgende:

- indien nodig, de aanwezigheid van de nodige ervaring, deskundigheid of specifieke technische kennis;
- de noodzaak van een redelijk evenwicht tussen verenigingen die uiteenlopende typen territoriale overheden vertegenwoordigen;
- de bijdragen van de deelnemers tot eerdere raadplegingen over hetzelfde beleidsterrein, zonder afbreuk te doen aan de participatie van nieuw opgerichte verenigingen;
- het aantal geselecteerde verenigingen moet werkbaar blijven en moet ten dienste staan van de doeltreffendheid waarnaar met de dialoog wordt gestreefd.

3. REIKWIJDTE EN INHOUD VAN DE DIALOOG

De dialoog wordt gevoerd vóór de aanvang van de formele besluitvormingsprocedures, maar verschilt van de contacten van de Commissie met de vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld.

Deze dialoog laat onverlet de specifieke raadplegingen waarin is voorzien bij de Verdragen (bv. de raadpleging van de geïnstitutionaliseerde adviesorganen¹⁰ of de sociale dialoog overeenkomstig de artikelen 137 tot en met 139 van het EG-Verdrag) of bij andere communautaire teksten, of die welke plaatsvinden in het kader van de „comitologie”-procedures¹¹. Voorts is de in het onderhavige document bedoelde

¹⁰ Wat met name het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité betreft, doet de in het onderhavige document voorgestelde dialoog geen afbreuk aan hun nieuwe adviestaken (verkennende adviezen, vrijwillige raadpleging) die voortvloeien uit de samenwerkingsprotocollen die in september 2001 met de Commissie zijn gesloten.

¹¹ Volgens Besluit 1999/468/EG van de Raad.

vorm van raadpleging een aanvulling op de bepalingen die de Commissie op 11 december 2002 heeft vastgesteld in haar mededeling over algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen¹², en komt zij niet daarvoor in de plaats.

Ten slotte komt dit nieuwe proces niet in de plaats van de contacten en raadplegingen die *op ad-hocbasis* plaatsvinden tussen de diensten van de Commissie en de verenigingen. De dialoog, die systematisch, meer georganiseerd en op een meer politieke basis plaatsvindt, vult deze contacten aan en moet dienen ter verrijking van de voorstellen van de Commissie.

Derhalve wordt voorgesteld een stelselmatige dialoog in te voeren die betrekking heeft op:

- (1) **het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie;**
- (2) **de belangrijkste initiatieven** op beleidsterreinen die een directe of indirecte territoriale impact hebben (economische en sociale cohesie, regionaal beleid, sociaal beleid, werkgelegenheidsbeleid, vervoer, energie, milieu, onderzoek en technologische ontwikkeling, gemeenschappelijk landbouwbeleid, trans-Europese infrastructuurnetwerken, volksgezondheid, onderwijs en cultuur, beroepsopleiding, justitie en binnenlandse zaken, consumentenbeleid, etc).

4. PRAKTISCHE MODALITEITEN EN ORGANISATIE VAN DE REGIONALE EN LOKALE DIALOOG

De Commissie is verantwoordelijk voor het organiseren en beleggen van de bijeenkomsten en wil deze dialoog de vorm geven van een interactief proces. De dialoog kan als volgt worden afgestemd op de Europese beleidsagenda:

- (1) organisatie van een jaarlijkse bijeenkomst, tijdens welke de Voorzitter en/of de vice-voorzitters van de Commissie en de vertegenwoordigers van de verenigingen een politieke dialoog op het hoogste niveau kunnen voeren. In aanvulling op de presentatie van het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie aan het Comité van de Regio's door de Voorzitter van de Commissie, biedt deze bijeenkomst bij uitstek de gelegenheid om met de vertegenwoordigers van de verenigingen van overheden te overleggen over de geplande beleidsoriëntaties van de Europese Unie;
- (2) bijeenkomsten met leden van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor beleid dat een territoriale impact heeft. Deze bijeenkomsten met leden van de Commissie, die jaarlijks kunnen plaatsvinden indien het werkprogramma dit rechtvaardigt, bieden de gelegenheid tot een dialoog over de belangrijkste initiatieven die voor de betrokken beleidsterreinen worden voorgesteld.

De agenda van de vergaderingen zal daarom afhangen van het algemene werkprogramma van de Commissie en van het tijdschema van de initiatieven met een grote territoriale impact. De lijst van de verenigingen die aan deze bijeenkomsten deelnemen, zal door de Commissie voor elke vergadering worden vastgesteld aan de

¹²

COM(2002)704 def. van 11 december 2002.

hand van de voorstellen van het Comité van de Regio's en op grond van de aard van de initiatieven.

Ter wille van de doorzichtigheid en om de participatie van de verenigingen te waarborgen, draagt de Commissie er zorg voor dat de data van de bijeenkomsten zes weken van tevoren worden vastgelegd. Ook stelt de Commissie de verenigingen de nodige documenten ter beschikking.

5. CONCLUSIE

Met het voorstel tot invoering van een meer stelselmatige dialoog met de verenigingen van territoriale overheden streeft de Commissie ernaar dat **de betrokken partijen de mogelijkheid wordt geboden hun mening te geven**, zonder dat aan het besluitvormingsproces afbreuk wordt gedaan. De bedoeling is dat de Commissie voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedures kennis kan nemen van de adviezen van die partijen over Europees beleid tot de uitvoering waarvan zij bijdragen, of dat een territoriale impact heeft. Voorts moet de voorgestelde werkmethode ertoe bijdragen dat de banden tussen het Comité van de Regio's en de verschillende verenigingen van regionale en lokale overheden worden aangehaald.