

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

Advies 2008/4

Verdrag van Lissabon

20 februari 2008



INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	1
1. INLEIDING	1
2. CONTEXT	2
2.1 Uitdagingen voor de Europese Unie	2
2.2 Verlaten van het constitutionele spoor	3
3. ADVIES	4
3.1 Beschouwingen vanuit Europees en internationaal perspectief	4
3.1.1 Slagvaardigheid	4
3.1.2 Democratische legitimiteit	5
3.1.3 Extern optreden	6
3.2 Beschouwingen vanuit regionaal perspectief	9
3.2.1 Diversiteit: territoriaal, taalkundig en cultureel	9
3.2.2 Nationale identiteit en nationale parlementen	9
3.2.3 Comité van de Regio's	10
3.2.4 Bevoegdheden	11
4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES	11

1. INLEIDING

Op 13 december 2007 werd te Lissabon het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: "het Verdrag" of "het Verdrag van Lissabon") ondertekend. De Vlaamse Regering had op 7 december 2007 haar goedkeuring gehecht aan de tekst van het ontwerpverdrag en de federale vertegenwoordiger machtiging gegeven om te ondertekenen. Op 15 februari 2008 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet dat instemt met het Verdrag en legde ze het voorontwerp van instemmingsdecreet voor advies voor aan de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: "de Adviesraad") en aan de SERV. De Vlaamse Regering verzocht de Adviesraad om binnen 10 dagen advies uit te brengen. Het is immers het streven dat België vóór het einde van juli 2008 het Verdrag bekrachtigt.

Gelet op de hoogdringendheid heeft de Adviesraad besloten om over te gaan tot een eigen advies. Het blijft evenwel de betrachting van de Adviesraad om, conform artikel 17 van het Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden, met andere adviesraden samen te werken en waar passend en mogelijk tot gezamenlijke adviezen te komen.

De Adviesraad moet bij het geven van een advies over een zo belangrijk en uitvoerig verdrag als het Verdrag van Lissabon¹, keuzen maken. Hij wordt daartoe niet enkel aangezet door de korte termijn waarbinnen het advies dient te worden verstrekt, maar ook door zijn missie als *strategische adviesraad internationaal Vlaanderen*. De adjectieven "strategisch" en "internationaal" impliceren in de eerste plaats bijzondere aandacht voor de fundamentele facetten van het Verdrag in Europees en

¹ Het Verdrag telt in zijn versie zoals gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB 17.12.2007, C 306) niet minder dan 271 blz. In dit advies verwijst de Adviesraad naar de artikelen van het Verdrag op basis van de concordantietabel als bedoeld in artikel 5 van het Verdrag en opgenomen als bijlage bij het Verdrag.

internationaal perspectief. Dat de Adviesraad advies uitbrengt aan de Vlaamse overheid, betekent dat hij tevens bijzondere aandacht dient te hebben voor die aspecten van het Verdrag die specifiek de positie van Vlaanderen binnen de Europese Unie aangaan. Rond deze “Europees-internationale” en “regionale” invalshoeken is het onderhavige advies opgebouwd.

Hierna wordt eerst stilgestaan bij de context waarin het Verdrag zich situeert. Daarbij verkiest de Adviesraad eerder de strategische uitdagingen voor de Unie te schetsen dan een (zoveelste) reconstructie te maken van de pogingen om sinds het Verdrag van Nice de EU een permanent institutioneel kader te verlenen. De etappen in dit proces, waaronder de Verklaring van Laken, de Conventie over de toekomst van Europa, het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (hierna: “het Grondwettelijk Verdrag”) en de daaropvolgende ratificatieperikelen, worden genoegzaam weergegeven in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet.

2. CONTEXT

2.1 Uitdagingen voor de Europese Unie

Het Verdrag van Lissabon is tot stand gekomen in een Europese Unie die vandaag de dag, meer dan ooit, voor grote uitdagingen staat. In de eerste plaats is de Unie niet alleen spectaculair gegroeid in de *breedte*, maar ook in de *diepte*. De uitbreidingen van 2004 en 2006, waarbij de Unie van een voornamelijk West-Europese organisatie van 15 landen tot een bijna pan-Europese organisatie van 27 lidstaten is uitgegroeid, zijn van een nooit geziene schaal en complexiteit. Zij resulteren in een Unie van nagenoeg 4,5 miljoen km² en 480 miljoen inwoners, met een bijzonder grote diversiteit qua culturen, talen (thans telt de EU 23 officiële talen), welvaart, e.d.m. Daarnaast is er de gestage groei in de *diepte*. Het Europese integratieproces is ver voorbij het stadium van de louter economische eenmaking: steeds meer beleidsdomeinen zijn en worden gaandeweg ‘ge-europeaaniseerd’, van het socio-economische beleid tot en met milieu- en energiebeleid, buitenlands en veiligheidsbeleid, migratiebeleid en strafbeleid: er zijn nauwelijks nog beleidsdomeinen zonder Europese dimensie.

De gevolgen van deze ontwikkelingen laten zich thans moeilijk meten. Het komt de Adviesraad voor dat zij alleszins op hun beurt tot volgende bijkomende uitdagingen leiden:

- Voor *België en Vlaanderen*: de schaalvergroting van de Unie leidt tot een aanzienlijk verlies aan institutioneel en politiek gewicht voor de kleinere EU-lidstaten, met inbegrip van *founding fathers* zoals ons land. Het eerste blijkt reeds uit de juridische cijfers: België beschikt, onder het regime van het Verdrag van Nice, dat tot 2017 relevant blijft, over 12 stemmen op een totaal van 345 voor besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad van de Europese Unie (hierna: “EU-Raad”), en over 22 vertegenwoordigers in het Europees Parlement dat in 2009-2014 zitting zal hebben. Het relatieve verlies aan politiek gewicht wordt bevestigd door de ervaring van onze vertegenwoordigers in de instellingen. Dat onder het Verdrag de Commissie vanaf 2014 in beginsel niet langer één onderdaan van elke lidstaat zal tellen, versterkt deze tendens – hoe wenselijk een beperkte Commissie ook mag zijn vanuit efficiëntieperspectief.
- Voor de *besluitvorming* in de EU: de grotere heterogeniteit van de Unie brengt met zich mee dat het moeilijker wordt om consensus te vinden tussen alle lidstaten. In dit opzicht moet gewezen worden op het belang van een zo ruim mogelijke overschakeling naar besluitvorming bij meerderheid en van adequate flexibiliteitsmechanismen in de Europese verdragsteksten, die het mogelijk maken met een beperkt aantal lidstaten verder te gaan in het integratieproces wanneer dit met zijn allen niet haalbaar blijkt (zie *infra*, 3.1.1);
- Voor het *draagvlak van de Unie bij de bevolking*: zoals bekend is het maatschappelijke draagvlak van het Europese integratieproces bijna overal in Europa aan erosie onderhevig. Dit werd in 2005 op pijnlijke wijze duidelijk toen bij referenda in Frankrijk en Nederland 54,9 % resp. 61,6 % van de bevolking tegen de Europese Grondwet stemde. Het besef van een groeiend – maar vaak niet voldoende begrepen – impact van het Europese beleid, naast twijfels over het uitbreidingsproces, biedt in een aantal lidstaten een voedingsbodem voor populistische politieke stromingen. Sterkere mechanismen om de democratische legitimiteit van de Unie te versterken zijn derhalve zonder meer aangewezen (*infra*, 3.1). De Adviesraad

wenst eveneens te wijzen op het grote belang van goede communicatie naar de burger toe om het draagvlak bij de bevolking te vergroten. Bovendien kan het in de praktijk brengen van de doelstelling van een sociale markteconomie, die thans expliciet wordt vooropgesteld in artikel 3, lid 3, van het Verdrag, eveneens bijdragen tot een breder draagvlak – al kan de interpretatie en invulling hiervan uiteenlopend zijn.

Naast de breder en dieper wordende impact van het Europese integratieproces dient uiteraard opgemerkt dat Europa vandaag de dag ook belangrijke tendensen van *regionalisering* kent. Vlaanderen zelf biedt hiervan een sprekend voorbeeld, maar melding kan eveneens – zonder enige exhaustiviteit - worden gemaakt van het streven naar grotere zelfstandigheid van regio's als Catalonië en Baskenland, Schotland en Wales, Tirol en Karinthië, Noord-Italië. Deze regionalisering is van bijzonder belang voor het derde luik van het onderhavige advies, waarbij de vraag centraal staat wat de plaats van de regio's in het nieuwe Europa is.

De hogergenoemde ontwikkelingen betreffen vooral interne problematieken van Europa die men onder de brede noemers 'europeanisering' en 'regionalisering' kan onderbrengen. Daarnaast is een niet minder belangrijke uitdaging deze uitgaande van de *globalisering*. Steeds meer leeft het besef dat de krachten en socio-economische effecten van de globalisering zo veelomvattend en diepgaand zijn, dat enkel Europa hierop een antwoord kan bieden. Terzelfdertijd wordt bij brede lagen van de bevolking de Unie, vooral na de laatste uitbreidingen, zelf gepercipieerd als een onderdeel van de globalisering. In dit verband kan verwezen worden naar de "Verklaring over de globalisering" die de Europese Raad op 17 december 2007 aannam.² Daarin neemt hij zich voor zowel het interne als het externe beleid van de Unie in stelling te brengen om in te spelen op de kansen en de uitdagingen van de globalisering. Opmerkelijk is dat de Europese Raad vaststelt dat zelfs de uitgebreide Unie niet op eigen kracht de globalisering gestalte kan geven in het belang van alle Europese burgers en geleid door de Europese gemeenschappelijke waarden en beginselen: *"We moeten onze internationale partners betrekken bij een versterkte strategische samenwerking, en de handen ineenslaan in sterkere multilaterale organisaties. Het Verdrag van Lissabon verschaft een hervormd en duurzaam institutioneel kader en stelt ons aldus beter in staat onze verantwoordelijkheden op te nemen (...) Het zal ons extern optreden meer coherentie verlenen."* Een en ander maakt dat ook in het onderhavige advies aandacht moet uitgaan naar die aspecten van het Verdrag die het externe optreden van de Unie betreffen (zie *infra*, 3.1.3).

2.2 Verlaten van het constitutionele spoor

Vooraleer de Adviesraad achtereenvolgens beschouwingen aan het Verdrag wijdt vanuit Europees-internationaal en Vlaams perspectief, is het nuttig te wijzen op de juridische vormgeving van het Verdrag. Het Verdrag wijzigt de twee belangrijkste verdragen van de EU, namelijk het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG); d.w.z. het Verdrag van Rome. Dit laatste zal voortaan het 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie' (VWEU) worden genoemd. De Europese Unie krijgt immers uitdrukkelijk rechtspersoonlijkheid en de Europese Gemeenschap wordt hierin volkomen geïntegreerd. Deze pragmatische benadering verschilt sterk van deze van het Grondwettelijk Verdrag, dat (met uitzondering van het Euratom-Verdrag) één enkele verdragstekst tot stand bracht en de bestaande teksten door één nieuwe "Grondwet" verving.

Op de Europese Raad van 21-22 juni 2007 werd in het mandaat voor de intergouvernementele conferentie (IGC) uitdrukkelijk vooropgesteld dat "(d)e constitutionele idee (...) wordt losgelaten". Meer in het bijzonder werd duidelijk gemaakt dat de in de Grondwet vervatte 'symbolen' werden losgelaten: *"Het VEU en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zullen geen grondwettelijk karakter hebben. Deze wijziging zal ook tot uiting komen in de terminologie van de verdragen: de term 'Grondwet' zal niet worden gebruikt, de 'Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie' zal Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid worden genoemd en er zal worden afgestapt van de benamingen 'wet' en 'kaderwet'; de huidige benamingen 'verordening', 'richtlijn' en 'besluit' worden behouden. Evenmin zullen de gewijzigde verdragen een artikel bevatten over de symbolen van de EU, zoals de vlag, de hymne of het devies. Wat de voorrang van het recht*

² http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/97679.pdf

van de EU betreft, zal de IGC een verklaring aannemen waarin aan de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU wordt herinnerd.³

De Adviesraad stelt vast dat de opoffering van de voornoemde 'symbolen' de prijs was die men moest betalen om het gros van de bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag te handhaven in het nieuwe Verdrag.⁴ Hij tekent aan dat België en 15 andere lidstaten bij het Verdrag een verklaring hebben afgelegd waarin zij hun gehechtheid bevestigen aan de voornoemde symbolen.⁵ Dat 11 lidstaten zich hierin niet konden vinden, is wellicht tekenend voor de hogergenoemde erosie in het maatschappelijke draagvlak voor Europa. Hoe men hier ook tegenover staat, het Verdrag sluit terug aan bij een 'realistische' traditie en in dat opzicht ook bij de aloude pragmatische visie van Robert Schuman en Jean Monnet.⁶ Waar het volgens de Adviesraad op aankomt, is dat het Verdrag op fundamentele punten de juiste weg inslaat naar de toekomst voor Europa, nl. een vergroting van de slagkracht en democratische legitimiteit en een versterking van de Unie als internationale actor om de globalisering mee te helpen beheersen. Overigens gelden de verdragen thans reeds lang in de ogen van het Europese Hof van Justitie als het "*constitutionele handvest*" van de Unie en blijven de instrumenten om een dynamische materiële grondwet te blijven ontwikkelen in de EU door het Verdrag onaangetast.⁷

3. ADVIES

3.1 Beschouwingen vanuit Europees en internationaal perspectief

Het behoorde tot het mandaat van de IGC om met het nieuwe Verdrag "*de efficiëntie en de democratische legitimiteit van de uitgebreide Unie en de samenhang van haar externe optreden te verbeteren*."⁸ De bespreking hierna wordt aan deze drie aspecten opgehangen: slagvaardigheid, democratische legitimiteit en extern optreden.

3.1.1 Slagvaardigheid

Een aantal van de institutionele hervormingen zal volgens de Adviesraad ongetwijfeld de slagvaardigheid van de Unie ten goede komen. Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat het aantal Europese commissarissen vanaf 1 november 2014 gereduceerd zal worden tot 2/3 van de lidstaten, tenzij de Europese Raad anders beslist. Het toepassingsgebied van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid wordt uitgebreid. Dit systeem zal op 21 nieuwe rechtsgronden van toepassing zijn, terwijl 23 van de huidige rechtsgronden overgaan van eenparigheid van stemmen naar gekwalificeerde meerderheid. Vanaf 1 november 2014 wordt ook een nieuwe berekeningswijze van kracht: een gekwalificeerde meerderheid zal dan bestaan uit ten minste 55% van de leden van de EU-Raad die ten minste vijftien in aantal zijn en lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de Unie. Er is met andere woorden een dubbele meerderheid nodig. Een 'clause passerelle' geeft de Europese Raad bovendien de mogelijkheid om met eenparigheid van stemmen te besluiten dat de stemming met gekwalificeerde meerderheid wordt uitgebreid naar andere terreinen, zonder dat dit de herziening van de Verdragen noodzakelijk maakt.

De Adviesraad betreurt wel dat verscheidene van deze institutionele hervormingen het besluitvormingsproces van de Unie niet op korte termijn vooruithelpen. Vele bepalingen worden immers pas na heel wat jaren in werking gesteld. Net zoals de leesbaarheid (zie *infra*, 3.2.1), werd de slagvaardigheid althans op korte termijn opgeofferd om alle lidstaten aan boord te houden. Zo stapt

³ Mandaat van de IGC zoals opgenomen in Bijlage I bij de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van 21-22 juni 2007, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/94943.pdf

⁴ Zie ook B. de Witte, "De deconstructie van het Constitutioneel Verdrag", *Sociaal-Economische Wetgeving* 2007, 256.

⁵ 52^e Verklaring bij het Verdrag.

⁶ Bekend is de zinsnede uit de Schuman-Verklaring van 9 mei 1950: « *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait.* »

⁷ Zie ook K. Lenaerts, "Redactionele signalen", *Sociaal-Economische Wetgeving* 2007, 313.

⁸ Mandaat van de IGC, *supra* noot 3.

men pas vanaf 1 april 2017 volledig af van het beginsel van gewogen stemmen. Hoewel de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in drie fasen gewijzigd wordt en de uiteindelijke berekening van de gekwalificeerde meerderheid ingewikkelder is dan gepland, meent de Adviesraad dat het nieuwe systeem het besluitvormingsproces van de Unie toch – zij het later dan verwacht - zal vergemakkelijken. Zoals gezegd, treedt ook de nieuwe samenstelling van de Commissie pas erg laat, vanaf 1 november 2014, in werking. Tot die tijd zal elke lidstaat één Europees commissaris behouden. Dit betekent concreet dat de Commissie nog zeven jaar lang zal moeten werken met een te grote versnippering van taakpakketten. Bovendien kan men zich afvragen welke portefeuille de commissaris van Kroatië zal toegewezen krijgen wanneer dit land toetreedt, aangezien er nu al niet genoeg ‘volwaardige’ functies zijn voor alle commissarissen.⁹

De Adviesraad betreurt eveneens dat het Verdrag van Lissabon inzake de wijze van besluitvorming op een aantal punten een stap terugzet ten opzichte van het Grondwettelijk Verdrag. Zo zal eenparigheid van stemmen gelden voor toetreding van de EU tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, de bescherming van de persoonlijke gegevens in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en de uitbreiding van de bevoegdheid van het Hof van Justitie naar geschillen i.v.m. Europese intellectuele eigendomsrechten.

Inzake de overgang van besluitvorming bij eenparigheid naar gekwalificeerde meerderheid is de Adviesraad ervan overtuigd dat het Verdrag van Lissabon niet kan en mag beschouwd worden als een eindpunt. Hij treedt het Belgische standpunt bij door inzonderheid te pleiten voor een uitbreiding naar gekwalificeerde meerderheid in fiscale en sociale aangelegenheden. De Adviesraad wijst er tevens op dat de nog steeds geldende eenparigheidsregel op het vlak van buitenlands en veiligheidsbeleid de vooruitgang in dit beleidsdomein fors kan remmen. De Adviesraad verwelkomt dan ook de mogelijkheid van nauwere samenwerking voor een beperkt aantal lidstaten. Dit flexibiliteitsmechanisme kan een goede hefboom zijn om vooruitgang te boeken in een meer heterogene Unie (zie ook *infra*, 3.1.3).

3.1.2 Democratische legitimiteit

De Adviesraad verwelkomt de versterking van de democratische legitimiteit van de Unie door talrijke aanpassingen in het Verdrag.

Ten eerste krijgt het Europees Parlement meer inspraak. Het Parlement zal de Voorzitter van de Commissie kiezen op basis van een kandidatuur die de Europese Raad het Parlement voorlegt. Daarnaast krijgt het Europees Parlement medebeslissingsrecht over alle onderwerpen van wet- en regelgeving waarover de EU-Raad met (gekwalificeerde) meerderheid beslist. Ook de begrotingsprocedure is herzien, waardoor het Europees Parlement eenzelfde beslissingsrecht als de EU-Raad krijgt. Het Europees Parlement krijgt tevens het recht om een herziening van de verdragen voor te stellen. De controlerende rol die de nationale parlementen krijgen toebedeeld bij de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zorgt naar de mening van de Adviesraad eveneens voor een groter democratisch gehalte van de Unie. Hij drukt de hoop uit dat dit zal resulteren in een groter engagement van de nationale parlementen. Naast het toezicht op de tenuitvoerlegging van het subsidiariteitsbeginsel zullen de nationale parlementen beter geïnformeerd worden over de voorstellen die binnen de Unie worden besproken.

De Adviesraad juicht het eveneens toe dat het Verdrag ook de participerende democratie versterkt, namelijk door het erkennen van een dialoog met het maatschappelijke middenveld en de invoering van een initiatiefrecht voor burgers. EU-burgers kunnen een wetsvoorstel op de Europese agenda plaatsen als ze één miljoen handtekeningen uit “een significant aantal” lidstaten verzamelen (artikel 11, lid 4, VEU).

Toch wenst de Adviesraad enkele kanttekeningen bij het voorgaande te plaatsen vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit. In de eerste plaats wijst de Adviesraad erop dat tegenover de nieuwe bevoegdheden van het Europees Parlement ook nieuwe verantwoordelijkheden staan; hij drukt de hoop uit dat het Parlement deze bevoegdheden op een verantwoordelijke wijze zal uitoefenen. Wat betreft de zetelverdeling in het Europees Parlement wijst hij op de daling in het aantal Europese vertegenwoordigers vanuit België: ons land behoudt, zoals het Verdrag van Nice reeds voorzag, 22

⁹ Zie European Policy Center, “The People’s project? The new EU Treaty and the prospects for future integration”, *Challenge Europe*, nr. 17, december 2007, 13.

Europese vertegenwoordigers voor de zittingsperiode 2009-2014. Het huidige aantal van 24 was immers slechts voorzien voor een overgangperiode tot de toetreding van Roemenië en Bulgarije. Voor de periode na 2014 zal een nieuw besluit met betrekking tot de zetelverdeling moeten worden genomen. Of dit leidt tot bijkomend zetelverlies voor België of niet, de Adviesraad acht het alleszins aanbevelingswaardig dat deze meer beperkte delegatie een zo actief mogelijke rol vervult, zowel binnen het Parlement als naar de Belgische bevolking toe. Dit punt heeft overigens een meer algemene strekking: niet alleen in het Europees Parlement, maar ook in andere Europese instellingen, organen en agentschappen is een actieve(re) Belgische en Vlaamse aanwezigheid van het grootste belang.

In de tweede plaats verwelkomt de Adviesraad weliswaar de versterkte rol van de nationale parlementen, maar tevens is hij van oordeel dat erop moet worden toegezien dat die sterkere rol er niet toe leidt dat de dynamiek van het Europese project aan banden wordt gelegd. De Adviesraad moedigt in dit opzicht zowel de regeringen als de parlementen van ons land aan om hun verantwoordelijkheid op te nemen, alerter en proactiever om te gaan met nieuwe Europese beleidsontwikkelingen en hun schakelfunctie tussen de Europese en de nationale politiek beter te vervullen. Dit impliceert dat politici openlijk debat dienen te voeren over Europese themata en de burgers hier zo ruim mogelijk bij moeten betrekken en informeren. Dat de EU-Raad krachtens het Verdrag van Lissabon (artikel 6, lid 8) voortaan in openbare zitting moet beraadslagen en stemmen over ontwerpen van wetgevingshandelingen, creëert overigens meer zichtbaarheid en transparantie van politieke afwegingen op Europees niveau en biedt nationale parlementen de mogelijkheid om ministers beter te controleren (zie ook *infra*, 3.2.2).

In de derde plaats wil de Adviesraad een kritische kanttekening plaatsen bij het gebrek aan burgerlijke betrokkenheid bij de totstandkoming van het Verdrag. Men zou natuurlijk kunnen argumenteren dat de Conventie over de toekomst van Europa op zeer ruime wijze was samengesteld en een breed debat heeft gevoerd over de aangelegenheden die in het Verdrag aan bod komen. Maar de burgerbevolking is wel ver weggehouden van de wijzigingen die in het Verdrag van Lissabon tussen regeringen werden overeengekomen. De Adviesraad wil hier pleiten voor meer *ex ante* legitimiteit in plaats van *ex post* legitimiteit.¹⁰ De referenda over het Grondwettelijk Verdrag in Nederland en Frankrijk illustreren hoe slecht het stelsel van *ex post* legitimatieverschaffing werkt en hoezeer dit het maatschappelijke draagvlak voor de Europese integratie verder dreigt te hypotheceren.

In dit verband betreurt de Adviesraad tenslotte dat men in plaats van een ééngemaakt geconsolideerd verdrag heeft teruggegrepen naar de techniek van een wijzigingsverdrag dat nauwelijks leesbaar is: het Verdrag van Lissabon bestaat uit een zeer technische opsomming van de aanpassingen die in de bestaande verdragen worden aangebracht (*supra*, 2.2). Uiteraard zal een geconsolideerde versie van de verdragen hier soelaas brengen, en de Adviesraad drukt dan ook de hoop uit dat de publicatie van een dergelijke geconsolideerde tekst op Europees en nationaal vlak spoedig zal volgen.¹¹ Hoe dan ook acht de Adviesraad het niet aanvaardbaar dat de ontransparante werkwijze bij de onderhandeling en redactie van het Verdrag van Lissabon gerechtvaardigd zou worden onder het motto dat dit de enige manier is om zowel eurosceptici als federalisten op één lijn te krijgen.¹² De Adviesraad wijst tenslotte andermaal op de taak van de diverse overheden in ons land om de ingrijpende veranderingen van het Verdrag uit te leggen aan de burgers.

3.1.3 Extern optreden

De bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag met betrekking tot het externe optreden van de Unie blijven grotendeels bewaard in het Verdrag van Lissabon. Er zijn een aantal beperkte, maar symbolisch niet onbelangrijke aanpassingen. Zoals eerder aangehaald wordt de titel 'Minister van Buitenlandse Zaken' vervangen door 'hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid', maar diens positie en bevoegdheden blijven dezelfde als deze van de Minister. Ook de hoge vertegenwoordiger heeft derhalve een 'dubbeld mandaat' (enerzijds mandataris van de Raad voor aangelegenheden betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, GBVB; anderzijds vice-voorzitter van de Europese Commissie, waar hij belast is met de externe

¹⁰ Zie ook European Policy Center, "The People's project?", 44.

¹¹ Een nuttige geconsolideerde versie in het Nederlands kan men thans reeds vinden in http://www.nrc.nl/redactie/Europa/verdraglissabon_barents.doc

¹² Zie Europolitics, "Treaty of Lisbon; here is what changes", *special edition The European affairs daily*, n° 3407, 7 november 2007, 5.

betrekkingen). Zoals ook in het Grondwettelijk Verdrag voorzien, zal de hoge vertegenwoordiger worden bijgestaan door een Europese Dienst voor extern optreden. Het is een dienst die samenwerkt *“met de diplomatieke diensten van de lidstaten en is samengesteld uit ambtenaren uit de bevoegde diensten van het secretariaat-generaal van de Raad, van de Commissie en uit door de nationale diplomatieke diensten gedetacheerde personeelsleden”* (artikel 27, lid 3, VEU).

Opmerkelijk zijn twee nieuwe verklaringen gehecht aan het Verdrag (resp. Verklaring nr. 13 en 14), die benadrukken dat de vernieuwingen geen afbreuk doen aan de huidige bevoegdheden van de lidstaten inzake buitenlands beleid, noch aan hun nationale diplomatieke dienst en hun betrekkingen met, alsook hun deelname en nationale vertegenwoordiging in derde landen en internationale organisaties.

Naast deze beperkte wijzigingen behoudt het Verdrag de veranderingen inzake de externe relaties van de Unie die waren verankerd in het Grondwettelijk Verdrag. Het betreft met name¹³:

- Het einde van het roterende voorzitterschap voor wat betreft de externe relaties, met een rol voor de hoge vertegenwoordiger (die de Raad Buitenlandse Zaken voorziet) alsook voor de voorzitter van de Europese Raad;
- Een verdragsgrondslag voor het Europees Defensieagentschap (EDA);
- De verdieping van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB): solidariteitsclausule en clausule van gemeenschappelijke verdediging, mogelijkheid van een permanente gestructureerde samenwerking voor het Europees defensiebeleid.

Het einde van het roterende voorzitterschap in de externe betrekkingen en de nieuwe functie van de *‘double hatted’* hoge vertegenwoordiger komen in de ogen van de Adviesraad tegemoet aan een reële bekommernis om het externe optreden van de Unie meer samenhang, slagkracht en visibiliteit te geven. De Adviesraad ziet wel een risico voor de samenhang in het externe optreden door de creatie van de voltijdse positie van voorzitter van de Europese Raad. Zowel deze laatste als de hoge vertegenwoordiger vertegenwoordigen immers naar buiten toe de Unie - de Voorzitter *“op zijn niveau en in zijn hoedanigheid”* voor GBVB-aangelegenheden (artikel 15, lid 6, tweede alinea, VEU) -, wat afbreuk doet aan het streven naar meer eenheid inzake externe vertegenwoordiging. Bovendien zullen nog andere actoren zich mengen in het externe domein. Ten eerste is er de voorzitter van de Commissie die, gelet op de immer groeiende externe dimensie van een aantal beleidsdomeinen van de Commissie, zich waarschijnlijk niet geheel afzijdig zal houden. Ten tweede is het mogelijk dat – zelfs na het afschaffen van het roterende voorzitterschap in de externe betrekkingen - het staatshoofd of de regeringsleider, de regering en de minister van buitenlandse zaken van het land dat het voorzitterschap van de andere Raadsformaties dan buitenlandse zaken uitoefent, toch nog een rol zullen behouden op het vlak van het externe optreden van de Unie.

De Adviesraad acht het derhalve denkbaar dat de oude troika wordt vervangen door een nieuwe, informele troika (voorzitter van de Europese Raad, hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, voorzitter van de Commissie), met aan de zijkant ook nog een rol voor het nieuwe trio van voorzitters van de EU-Raad. Deze nieuwe constructie kan leiden tot rivaliteit tussen de kopfiguren. Het welslagen van een coherent en slagvaardig buitenlands beleid zou dan in belangrijke mate afhangen van de persoonlijkheden en de onderlinge samenwerking tussen deze topfiguren. Het is een goede zaak dat het Verdrag een aantal elementen van hiërarchie resp. taakverdeling heeft ingebouwd, maar de Adviesraad vreest dat deze te algemeen blijven.¹⁴ Er is dan ook nood aan een verduidelijking van de verschillende rollen en hun onderlinge verhoudingen. De samenstelling van het nieuwe triumviraat moet bovendien de politieke en geografische evenwichten in

¹³ Voor een vollediger overzicht, zie *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Joint Study CEPS, Egmont and EPC, november 2007, 128.

¹⁴ Zo stipuleert het Verdrag, wat de verhouding tussen de hoge vertegenwoordiger en de voorzitter van de Commissie betreft, dat eerstgenoemde door de Europese Raad benoemd wordt *“met instemming van de voorzitter van de Europese Commissie”* (artikel 18, lid 1) en dat hij ontslag moet nemen uit de Commissie indien de voorzitter van de Commissie dat vraagt (artikel 17, lid 6, 2^e paragraaf, weliswaar met verwijzing naar artikel 18, lid 1). Wat de relatie tussen de voorzitter van de Europese Raad en de hoge vertegenwoordiger betreft, bepaalt het Verdrag, zoals hoger aangestipt, dat de eerstgenoemde *“op zijn niveau en in zijn hoedanigheid voor de externe vertegenwoordiging van de Unie [zorgt] in aangelegenheden die onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallen”*, maar *“onverminderd de aan de hoge vertegenwoordiger [...] toebedeelde bevoegdheden”* (artikel 15, lid 6, 2^e paragraaf).

de Unie of, in de woorden van het Britse Europarlementslid Andrew Duff, het evenwicht tussen links en rechts, Oost- en West-Europa, noord en zuid en grote en kleine landen respecteren.¹⁵

Deze kwestie raakt volgens de Adviesraad ook aan het spanningsveld tussen de communautaire en intergouvernementele methode. De vernieuwingen op het gebied van extern optreden voegen immers de communautaire (huidige eerste pijler) en intergouvernementele (huidige tweede pijler) structuren samen. De hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid wordt verantwoordelijk voor zowel het externe beleid van de Unie (handelsbeleid, ontwikkelingssamenwerking, uitbreiding, etc.) waar de Commissie traditioneel een centrale rol speelt, en het op intergouvernementele leest geschoeide gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Hierdoor rijst een risico van 'intergouvernementalisering' van die gebieden waar de Commissie traditioneel sterk gepositioneerd is, doordat de hoge vertegenwoordiger terzelfdertijd de Raad Buitenlandse Zaken voorziet.¹⁶ Het komt de Adviesraad voor dat een evenwichtige inbedding van de hoge vertegenwoordiger in zowel de Commissie als de EU-Raad van het grootste belang zal zijn. De Adviesraad drukt dan ook zijn hoop uit dat het toekomstige 'rapport-Dehaene' over de impact van het Verdrag op de institutionele evenwichten van de Unie de nodige aandacht zal schenken aan de communautaire methode en de belangrijke rol van de Commissie.

De hoge vertegenwoordiger wordt, zoals hoger aangegeven, geassisteerd door een Europese Dienst voor extern optreden. De Adviesraad verwelkomt de oprichting van deze dienst. Hij biedt immers de mogelijkheid om de nationale en Europese diplomatie dichter bij elkaar te brengen. In het nieuwe systeem kan een vruchtbare samenwerking plaatsvinden, zodat het Europese beleid kan verrijkt worden door nationale ervaring en vice versa. Het Verdrag bevat evenwel weinig concrete indicaties over de exacte samenstelling, grootte en taak van de Europese Dienst. De Adviesraad drukt de hoop uit dat bij de uitwerking en het functioneren van de dienst een evenwicht wordt nagestreefd, niet alleen tussen de hogergenoemde communautaire en intergouvernementele methodes, maar tevens tussen de verschillende beleidsdomeinen van het externe optreden van de Unie. Naast deze kwesties omtrent de vormgeving van de Europese Dienst te Brussel rijst ook de vraag hoe hij zich verhoudt tot de EU-delegaties in de wereld.¹⁷ Het hogergenoemde aandachtspunt met betrekking tot de relatie tussen de communautaire en intergouvernementele methodes alsook tussen de verschillende beleidsdomeinen geldt overigens ook hier. De Adviesraad spoort de Vlaamse overheid aan om proactief het stelsel van de Vlaamse externe betrekkingen en diplomatieke vertegenwoordiging vorm te geven in het licht van deze ingrijpende wijzigingen.

De Adviesraad verwelkomt de nieuwe mechanismen die zowel aan het GBVB als het EVDB meer flexibiliteit geven. Ten eerste geeft de vermelding dat de Raad de uitvoering van een missie in het kader van de Unie kan toevertrouwen aan een groep lidstaten (artikel 42, lid 5, VEU) meer legitimiteit en transparantie aan een reeds bestaande praktijk, namelijk EU-missies waarbij de deelname van lidstaten beperkt is tot een aantal lidstaten, maar die toch optreden met consensus en in de naam van de hele Unie. Daarnaast komt het de Adviesraad voor dat de mogelijkheid van nauwere samenwerking voor een beperkt aantal lidstaten een goede hefboom kan zijn om op het gebied van GBVB (artikel 20 VEU) vooruitgang te boeken in een meer heterogene Unie van niet minder dan 27 leden. Toch stelt de Adviesraad zich de vraag of de lidstaten veel gebruik zullen maken van de mogelijkheid tot nauwere samenwerking, aangezien het ook mogelijk is om buiten het institutionele kader van de Unie een dergelijke samenwerking uit te bouwen. Zulks zou in elk geval een stok achter de deur kunnen zijn om een impasse in de Unie te doorbreken. Ook binnen het defensiebeleid kunnen lidstaten die verdere stappen willen ondernemen, overgaan tot meer samenwerking, namelijk via een permanente gestructureerde samenwerking (artikelen 42, lid 6, en 46 en Protocol betreffende permanente gestructureerde samenwerking).¹⁸

Tenslotte acht de Adviesraad de uitbreiding van de zogenaamde Petersbergtaken een goede zaak. EU-missies kunnen zich in de toekomst, in aanvulling op humanitaire en reddingsacties, ook richten op ontwapening, advies en bijstand op militair gebied, conflictpreventie en vredeshandhaving, alsook op stabilisering na afloop van conflicten, een en ander ook ter bijdrage aan de strijd tegen terrorisme (artikel 43, lid 1). De Adviesraad verwelkomt eveneens de solidariteitsclausules bij een gewapende aanval op een lidstaat (artikel 42, lid 7) alsmede bij een terroristische aanval, een natuurramp of een

¹⁵ Europolitics, "Treaty of Lisbon", 3.

¹⁶ http://www.clingendael.nl/publications/2008/20080201_cesp_art_limonard.pdf

¹⁷ European Policy Center, "The People's project?", 18. *The Treaty of Lisbon*, 132.

¹⁸ *The Treaty of Lisbon*, 97.

door de mens veroorzaakte ramp (artikel 196 VWEU). Dat de Unie zich bij haar externe optreden algemeen verbindt tot *“de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties”* (artikel 2, lid 5, VEU) en dat ze zichzelf ertoe verplicht *“multilaterale oplossingen [te zoeken] voor gemeenschappelijke problemen, met name in het kader van de Verenigde Naties”* (artikel 21, lid 1, paragraaf 2), kan de Adviesraad enkel verheugen.

3.2 Beschouwingen vanuit regionaal perspectief

In het Verdrag zijn verscheidene bepalingen opgenomen die relevant zijn voor Vlaanderen als regio. De huidige tendens van regionalisering vindt duidelijk zijn weerslag in het Verdrag door een grotere aandacht en rol voor de regio's en de nationale parlementen.

3.2.1 Diversiteit: territoriaal, taalkundig en cultureel

Het Verdrag houdt meer rekening dan tevoren met de verscheidenheid binnen Europa. Allereerst is de verplichting voor de Unie tot eerbied voor haar *“rijke verscheidenheid van cultuur en taal”* en tot *“de instandhouding en de ontwikkeling van het Europese culturele erfgoed”* uitdrukkelijk verankerd als doelstelling (artikel 3, lid 3, 6^e paragraaf, VEU). In de preambule wordt bovendien een verwijzing toegevoegd naar de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa die ten grondslag liggen aan de ontwikkeling van de universele waarden van de onschendbare en onvervreembare rechten van de mens en van vrijheid, democratie, gelijkheid en de rechtsstaat.

Daarnaast kan de aandacht worden gevestigd op het beginsel van territoriale samenhang, dat voortaan deel uitmaakt van de doelstellingen van de Unie (artikel 3, lid 3, 3^e paragraaf, VEU). Hierdoor krijgt aandacht voor de specificiteit van bepaalde regio's een juridische basis binnen het Europese cohesiebeleid. In de eerdere verdragen werd er met betrekking tot het cohesiebeleid enkel verwezen naar economische en sociale samenhang. De Adviesraad verwelkomt deze belangrijke specificering. Zij maakt het bijvoorbeeld voor de regio Vlaanderen mogelijk om in de toekomst te verwachten dat de Unie meer rekening houdt met de hoge urbanisatie- en industrialisatiegraad van deze regio. Toch wenst de Adviesraad op te merken dat het begrip 'territoriale samenhang' niet gedefinieerd is in het Verdrag. Zoals voorheen zal de Unie trachten de verschillen in ontwikkelingsniveau tussen de Europese regio's en de achterstand van de minst ontwikkelde gebieden (artikel 174 VWEU) te verminderen. De huidige vermelding van de rurale zones is verdwenen en vervangen door een nieuwe subparagraaf die luidt: *“Wat betreft die regio's wordt bijzondere aandacht besteed aan de plattelandsgebieden, de regio's die een industriële overgang doormaken, en de regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid, alsmede insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden”* (artikel 174, derde paragraaf, VWEU).

3.2.2 Nationale identiteit en nationale parlementen

Eén van de belangrijkste nieuwigheden voor regio's is neergelegd in artikel 4 VEU, namelijk de algemene beginselen die voortaan moeten gelden in de betrekkingen tussen de Unie en de lidstaten: de eerbied voor de nationale identiteit die besloten ligt in de politieke en constitutionele basisstructuren van de lidstaten, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. Hierdoor verbindt de Unie zich ertoe om ook de federale staatsstructuur van België te eerbiedigen. De 'Verklaring van het Koninkrijk België inzake de nationale parlementen' (Verklaring nr. 51) biedt een verduidelijking van het Belgische federale systeem. Deze verklaring benadrukt dat, krachtens het Belgische grondwettelijke recht, zowel de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat als de parlementaire vergaderingen van de Gewesten en Gemeenschappen in het kader van de door de Unie uitgeoefende bevoegdheden optreden als componenten van het nationaal parlementair stelsel of als kamers van het nationaal parlement. België had voor het Grondwettelijk Verdrag al een interparlementair samenwerkingsakkoord tussen de Federale Wetgevende Kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en Gewesten afgesloten, maar zal voor het Verdrag tot een nieuw samenwerkingsakkoord moeten komen. De Adviesraad neemt zich voor om dit samenwerkingsakkoord op te volgen.

Het Verdrag wijdt twee protocollen aan de functie van de nationale parlementen: het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen. Die rol van de nationale parlementen bij de werking van de Unie bestaat uit (i) het zich laten informeren over de ontwerpen van wetgevingshandelingen, (ii) het toezien op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, (iii) het evalueren van het beleid van de Unie in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, (iv) deelnemen aan de procedures voor de herziening van de Verdragen, (v) op de hoogte worden gesteld van de toetredingsverzoeken tot de Unie en (vi) het deelnemen aan de interparlementaire samenwerking met het Europees Parlement. Het tweede protocol, namelijk het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, expliciteert de subsidiariteitstoets door de nationale parlementen. Naast de reeds bestaande *a posteriori* controle op het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel door het Hof van Justitie, wordt er een extra *a priori* controle in het Protocol vermeld, namelijk de subsidiariteitstoets door de nationale parlementen. Het komt de nationale parlementen toe om in acht weken ontwerpen van wetgevingshandelingen te evalueren in het licht van het subsidiariteitsbeginsel. Het Protocol bepaalt bovendien dat elk ontwerp van wetgevingshandeling een 'subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum' dat de naleving van de beginselen toelicht, moet bevatten. In een dergelijk memorandum kunnen eveneens de financiële gevolgen van het ontwerp op de door de lidstaten (ook op regionaal niveau) vast te stellen regelgeving worden geschetst. Elke financiële of administratieve last op lokale en regionale overheden moet vermeden worden.

De Adviesraad juicht toe dat de bepalingen omtrent het subsidiariteitsbeginsel in het Verdrag versterkt zijn ten opzichte van het Grondwettelijk Verdrag. Ten eerste is de periode van zes weken om voorstellen voor EU-wetgeving te evalueren, verlengd tot acht weken. Ten tweede is het mogelijk bij een gewone wetgevingsprocedure dat een meerderheid van de nationale parlementen, gesteund door 55 % van de leden van de EU-Raad of een meerderheid van de leden van het Europees Parlement, elk Commissievoorstel dat niet strookt met de subsidiariteit, tegenhoudt. Het Verdrag gaat derhalve nog een stap verder dan het Grondwettelijk Verdrag, dat enkel voorzag in de verplichting voor de Commissie om, wanneer een gegeven aantal nationale parlementen van oordeel waren dat een voorstel van wetgeving het subsidiariteitsbeginsel niet eerbiedigde, haar voorstel te heronderzoeken.

De nationale parlementen krijgen door de voornoemde nieuwe bepalingen in het Verdrag de bevoegdheid tot het verlenen van een 'oranje kaart'. De Adviesraad verwelkomt dat door deze bepalingen het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel niet enkel op twee, maar op drie niveaus ten uitvoer kan worden gelegd: het Europese, het nationale en het regionale. Het is moeilijk om nu al de precieze implicaties van een en ander voor Vlaanderen in te schatten, maar de Adviesraad wil de Vlaamse overheid alvast oproepen tot waakzaamheid en tot het proactief onderzoeken van de consequenties voor Vlaanderen. Net zoals de bepaling met betrekking tot territoriale cohesie kan de versterkte rol van de nationale parlementen voor een regio als Vlaanderen worden gebruikt als hefboom om actief deel te nemen aan de Europese constructie. Volgens de Adviesraad is het bovendien een goede zaak dat de nationale parlementen een betere politieke controle kunnen uitoefenen op de vertegenwoordigers van hun regering die in de EU-Raad zetelen (zie ook *supra*, 3.1.2). Anderzijds is de Adviesraad opgelucht dat het verregaande Nederlandse voorstel van een 'rode kaart'-bevoegdheid voor de nationale parlementen niet is aangehouden in de tekst van het Verdrag. Dit zou de nationale parlementen de mogelijkheid hebben gegeven om wetgevende initiatieven van de Europese Commissie te blokkeren en zou het initiatiefrecht van de Commissie potentieel ernstig kunnen ondermijnen.

3.2.3 Comité van de Regio's

Hoewel het Comité van de Regio's een adviesorgaan blijft, verwerft het toch op het vlak van de subsidiariteit nieuwe bevoegdheden. Het Comité kan namelijk in beroep gaan bij het Hof van Justitie met het oog op de vrijwaring van zijn prerogatieven (artikel 263, 3^e paragraaf, VWEU) of op de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel bij wetgevingshandelingen waarvoor het moet worden geraadpleegd (artikel 7 van het Protocol betreffende de toepassing van het beginsel van subsidiariteit). De Adviesraad steunt deze verdere uitbouw van het Comité van de Regio's, die tegemoet komt aan de hogergenoemde trend inzake regionalisering. Hij wijst er bovendien op dat, aangezien regio's met wetgevende bevoegdheden als Vlaanderen geen directe toegang tot het Hof van Justitie hebben, het Comité kan fungeren als hun agent bij eventuele klachten. Dit vraagt van het Comité ook de nodige verantwoordelijkheidszin.

3.2.4 Bevoegdheden

De Adviesraad verwelkomt de bevoegdheidsverduidelijking tussen de lidstaten en de Unie, met name de onderverdeling in exclusieve, gedeelde en coördinerende/ondersteunende bevoegdheden van de Unie. Hij beveelt aan dat Vlaanderen actief en proactief de nieuwe en bestaande beleidsdomeinen waarin de Unie gedeelde of ondersteunende bevoegdheden heeft, opvolgt. Deze bevoegdheden geven Vlaanderen immers de mogelijkheid om, voor zover het zelf onder de Belgische staatsrechtelijke regelingen bevoegd is (bv. landbouw, visserij, milieu, toerisme, onderwijs, sport), voortaan mee op te treden en verantwoordelijkheid te nemen op het Europese niveau en om in die sectoren een Europese dimensie te geven aan zijn eigen beleid.

Gelet op de beleidsvelden die onder zijn opdrachtoomschrijving vallen, wijst de Adviesraad tenslotte op een aantal vernieuwingen inzake internationale samenwerking, toerisme en handelsbeleid. Ten eerste wordt bevestigd dat het domein van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp een gedeelde bevoegdheid van de Unie is. Artikel 208, lid 1, eerste paragraaf van het VWEU leest dat het ontwikkelingssamenwerkingbeleid van de Unie en dat van de lidstaten elkaar *“completeren en versterken”*. De Adviesraad verwelkomt dat het beleid van de Unie niet langer gereduceerd wordt tot een loutere aanvulling op het beleid van de lidstaten. Ook de bepaling dat de Unie *“bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden rekening [houdt] met de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking”* (artikel 208, lid 1, 2^e paragraaf), kan op goedkeuring van de Adviesraad rekenen. Door de versterking van het externe optreden van de Unie wordt ook de potentiële slagvaardigheid binnen ontwikkelingssamenwerking versterkt. Toch wenst de Adviesraad aan te stippen dat het welslagen van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in grote mate zal afhangen van de hoge vertegenwoordiger. De dubbele hoed van deze laatste brengt een zeker risico met zich mee dat ontwikkelingssamenwerking gepolitiseerd en niet als hoofddoel beschouwd wordt. Artikel 214 VWEU introduceert een nieuwe rechtsgrond voor Europese humanitaire hulp en voor de oprichting van een Europees vrijwilligerskorps. Ook Vlaamse jongeren zullen bijgevolg in de toekomst een bijdrage kunnen leveren aan humanitaire hulpacties van de Unie. De Adviesraad spoort de Vlaamse overheid aan om ook deze nieuwe ontwikkeling van dichtbij op te volgen.

Toerisme is één van de bevoegdheden waarbinnen de Unie ondersteunend, coördinerend of aanvullend optreedt. Voor het eerst wordt er een nieuwe Titel, namelijk Titel XXI, gewijd aan ‘Toerisme’, dat daarmee een nader uitgewerkte rechtsgrondslag krijgt. Het optreden van de Unie is gericht op het aanwakken van een gunstig klimaat voor de ontwikkeling van bedrijven in de sector, en op het stimuleren van de samenwerking tussen lidstaten, in het bijzonder door de uitwisseling van beste praktijken. De grootste verandering voor het toerismebeleid is dat het qua besluitvorming verschuift van eenparigheid naar gekwalificeerde meerderheid in de EU-Raad en codecisie met het Europees Parlement. De Adviesraad verwelkomt de sterkere verankering van toerisme als activiteitsdomein van de Unie. Het is een eerste stap in de goede richting om tot een Europese politiek inzake toerisme te komen, zij het dat de Europese bijdrage thans enkel aanvullend kan blijven ten opzichte van de acties in de lidstaten en op dit ogenblik een harmonisatie van wetgeving uitgesloten is.

Aangezien de SERV ook om advies is gevraagd en naar alle waarschijnlijkheid meer zal focusen op het sociaal-economische luik van het Verdrag, wenst de Adviesraad met betrekking tot buitenlandse handel enkel aan te stippen dat het Verdrag van Lissabon de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie uitbreidt tot directe buitenlandse investeringen, het geheel van de diensten en de handelsaspecten van intellectuele eigendom (artikel 207, lid 1, VWEU) en dat de bevoegdheden van het Europees Parlement op dit beleidsdomein er sterk op vooruitgaan.

4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De Adviesraad verwelkomt het Verdrag van Lissabon als een belangrijke stap die de Unie in staat moet stellen om een beter antwoord te formuleren op de uitdagingen van ‘europeanisering’, ‘regionalisering’ en ‘globalisering’.

Het Verdrag geeft de Unie meer democratische legitimiteit en bestuurlijke slagkracht. De Adviesraad betreurt enkel dat het opgeven van de leesbaarheid, de symboliek en de slagvaardigheid op korte

termijn de prijs was die moest betaald worden om alle lidstaten aan boord te brengen. Verder wenst de Adviesraad te beklemtonen dat het kleinere institutionele en politieke gewicht van België en Vlaanderen in de huidige Unie gecompenseerd dient te worden door een meer efficiënte en actieve aanwezigheid in de Europese instellingen, organen en agentschappen en in de 'Europese wandelgangen'. De Adviesraad spoort de regeringen en parlementen in België aan om hun verantwoordelijkheid op te nemen, alerter te worden voor nieuwe Europese beleidsontwikkelingen en hun schakelfunctie tussen de Europese en de nationale resp. regionale politiek beter te vervullen. Ook moedigt de Adviesraad de Vlaamse overheid aan tot het nemen van initiatieven om het ingrijpende Verdrag te duiden voor de burgers.

Het externe optreden van de Unie krijgt vooral door de functie van de hoge vertegenwoordiger, de Europese dienst voor extern optreden en de flexibiliteitsmechanismen drie belangrijke hefboomen voor het bereiken van meer samenhang, slagkracht en visibiliteit. Het komt de Adviesraad voor dat het welslagen van dit beleid in grote mate afhangt van de persoonlijkheden, de onderlinge samenwerking en een goede recrutering van de nieuwe topfiguren inzake extern optreden. Daarom pleit hij voor een duidelijkere taakverdeling tussen deze topfuncties. De Adviesraad spoort de Vlaamse overheid aan om proactief de spanning tussen de communautaire en intergouvernementele methode op te volgen en het stelsel van de Vlaamse externe betrekkingen en diplomatieke vertegenwoordiging vorm te geven in het licht van de ingrijpende wijzigingen die het Verdrag met zich meebrengt.

Vanuit regionaal perspectief juicht de Adviesraad het toe dat in het Verdrag meer rekening wordt gehouden met de diversiteit binnen de Unie, zowel op taalkundig, cultureel als territoriaal vlak. Dat er meer rekening wordt gehouden met de verscheidenheid blijkt ook uit de sterkere rol van het subsidiariteitsbeginsel. De nationale parlementen zullen worden geconsulteerd wanneer de Europese Commissie nieuwe wetgevende voorstellen zal doen. Artikel 6 van het Protocol met betrekking tot de toepassing van de principes van subsidiariteit en evenredigheid stelt dat het de nationale parlementen zelf toekomt om de regionale parlementen te consulteren. Ook de directe toegang voor de regio's via het Comité van de Regio's tot het Europese Hof van Justitie ingeval van een schending van het subsidiariteitsbeginsel komt gedeeltelijk tegemoet aan de eisen van Vlaanderen. De idee van subsidiariteit wint ook veld in die zin dat er een duidelijkere bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de lidstaten komt.

Mits tijdige bekrachtiging door alle EU-lidstaten zal het Verdrag van Lissabon in werking treden op 1 januari 2009. De Adviesraad drukt de hoop uit dat alle lidstaten effectief en tijdig het Verdrag zullen ratificeren, alsook dat Vlaanderen een actieve rol zal spelen bij de uitvoering van het Verdrag.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

(getekend)

Jan WOUTERS
Voorzitter