

De verrassend effectieve interne coördinatie van het Belgisch Voorzitterschap van 2010: algemene analyse en toepassing op de casus Milieubeleid

Ferdi De Ville, David Criekemans en Tom Delreux

ABSTRACT

The article analyses the internal coordination between the federal government, the Regions and the Communities in Belgium before and during the 2010 Belgian Presidency of the Council of Ministers. It starts from the observation that the absence of a federal government with full powers, the global financial-economic crisis as well as Belgium's complex multi-level structure have, counterintuitively, not led to an ineffective internal coordination process. Based on interviews with people who were closely involved in the Belgian Presidency team, the article explains the effectiveness of the internal coordination by arguing that, on the one hand, the detailed and inclusive coordination before the Presidency semester has generated a culture of responsibility and joint ownership among the officials and diplomats and, on the other hand, the Belgian Presidency limited its role to being a facilitator of the European decision-making process in function of the rolling agenda of the Commission and the implementation of the Lisbon Treaty. Empirically illustrating these arguments with insights from the internal coordination in the environmental domain, this article demonstrates that an effective internal coordination, even in a difficult political context, can contribute to a successful Presidency.

KEYWORDS: Belgium, EU environmental policy, rotating Presidency of the Council, Treaty of Lisbon

1. Inleiding en probleemstelling

In dit artikel analyseren wij hoe de intern-Belgische coördinatie voor en tijdens het Belgisch Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in de tweede helft van 2010 (hierna: het Belgisch Voorzitterschap) is verlopen. Analytisch focussen we op de factoren die ervoor hebben gezorgd dat de interne coördinatie niet heeft geresulteerd in grote interne moeilijkheden die de slagkracht van het Voorzitterschap hebben ondermijnd. Dit werken we empirisch uit door de interne coördinatie in één specifiek beleidsdomein, leefmilieu, te bestuderen.

Waarom een analyse van de interne coördinatie voor en tijdens het Belgisch Voorzitterschap? Ons vertrekpunt is dat een effectieve interne coördinatie een noodzakelijke, maar daarom nog geen voldoende, voorwaarde is voor een succesvol Voorzitterschap. Een stroeve interne coördinatie, gekenmerkt door binnenlandse onenigheid, zal met andere woorden een succesvol Voorzitterschap in de weg staan, maar anderzijds moet aan andere voorwaarden – die te maken hebben met legislatieve output, interinstitutionele relaties, enz. – voldaan zijn om van een succesvol Voorzitterschap te kunnen spreken. We vertrekken dan ook vanuit de vaststelling dat het succes van het Belgisch Voorzitterschap mede verklaard wordt door een effectieve interne coördinatie en we gaan na hoe we de effectiviteit van die coördinatie kunnen verklaren. Dat een effectieve interne coördinatie geen vanzelfsprekendheid was, blijkt duidelijk uit het contrast tussen enerzijds de quasi-unanieme waardering die België bij afloop kreeg van betrokkenen en observatoren¹ en anderzijds de even wijdverspreide scepsis over de Belgische slaagkansen in de weken voor België aan de opdracht begon.²

Drie belangrijke redenen voor deze scepsis hadden te maken met de interne coördinatie en verhouding tussen de beleidsniveaus. Ten eerste leidde de politieke crisis op het federale niveau in België ertoe dat een ontslagnemende regering in plaats van een regering met volle bevoegdheid het Voorzitterschap moest aanvatten. Ten tweede leek België in de context van de mondiale financieel-economische crisis en eurocrisis in het vizier te komen van de internationale financiële markten en kredietbeoordelaars, waarbij het land gepercipieerd werd als politiek niet in staat om de interne keuken op orde te brengen, laat staan een grote verantwoordelijkheid zoals het Voorzitterschap tot een goed einde te brengen. Volgens sommigen werden deze moeilijkheden nog verergerd door, ten derde, de complexe organisatie van de federale staatsstructuur en haar consequenties voor de Belgische deelname aan de Europese besluitvorming. Op de achtergrond van deze drie redenen speelde een belangrijke contextvariabele die nog complexiteit dreigde toe te voegen: België moest als eerste Voorzitter echt het nieuwe Verdrag van Lissabon implementeren. De manier waarop het dat zou gaan doen, zou precedenten scheppen voor de volgende Europese Voorzitterschappen.

De focus van dit artikel ligt dus op de (effectiviteit van de) verticale coördinatie in België voor en tijdens het Voorzitterschap. Hierna tonen wij aan hoe een specifieke zelfdefinitie van een succesvol Voorzitterschap, dat zichzelf in functie stelt van de Europese besluitvorming en de implementatie van het Verdrag van Lissabon, cruciaal is geweest voor het verzoenen van de drie redenen die initieel tot scepsis over de intern-Belgische coördinatie en de performantie van het Voorzitterschap hadden geleid. Dit werd bovendien vergemakkelijkt door een positieve determinant voor het Belgisch Voorzitterschap: de nog steeds aanwezige pro-Europese consensus in België.

Dit artikel is als volgt opgebouwd: in deel twee spitten we de contextfactoren uit waarbinnen de interne coördinatie in het kader van het Voorzitterschap plaatsvond. In deel drie leggen we de organisatie van de deelname van het federale België aan de Europese besluitvorming uit, net als de intern-institutionele structuur waarbinnen de coördinatie van het Belgisch Voorzitterschap vorm kreeg. In de delen vier en vijf analyseren we respectievelijk de algemene coördinatie *voor* en *tijdens* het Voorzitterschap. In een zesde sectie verdiepen we onze analyse door ons toe te spitsen op de interne coördinatie in een concreet beleidsdomein: leefmilieu. In de conclusies van dit artikel brengen we onze bevindingen samen.

De empirische data zijn hoofdzakelijk gebaseerd op interviews die we voerden met ambtenaren en diplomaten die nauw bij (de voorbereiding van) het Voorzitterschap betrokken waren vanuit hun functies bij de FOD Buitenlandse Zaken, de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (hierna: PV) en de federale en Vlaamse leefmilieuadministraties.

2. Contextfactoren van interne coördinatie in het kader van het Voorzitterschap

Zoals reeds aangehaald in de inleiding wezen bij aanvang van het Belgisch Voorzitterschap een aantal factoren in de richting van een moeilijke interne coördinatie. Tegelijkertijd was een belangrijke factor aanwezig die de interne coördinatie leek te vergemakkelijken en vond het Belgisch Voorzitterschap plaats tegen de achtergrond van een nieuwe omschrijving van de rol van het roterend Voorzitterschap.

Ten eerste werden op 13 juni 2010, slechts enkele weken voor het begin van het Belgisch Voorzitterschap, vervroegde federale verkiezingen gehouden. Bij vooral

buitenlandse waarnemers zorgde dit voor diepe twijfels of België wel in staat zou zijn om een succesvol Voorzitterschap te voeren en een effectieve interne coördinatie te garanderen.

Ten tweede vond de ergste financieel-economische crisis sinds de jaren 1930 plaats, die al sinds eind 2008 woedde maar in de eerste helft van 2010 een nieuwe eurodimensie aannam door het uitbreken van de kredietproblemen in Griekenland. De crisis transformeerde niet alleen tot een eurocrisis, maar ook steeds meer tot een budgettaire en sociale crisis voor de eurozone en de ruimere EU. Het Voorzitterschap leek daarbij te moeten gaan opereren onder een uitermate slecht gesternte. De politieke problemen in België zelf genereerden de verwachting dat het, nog meer dan anders, moeilijk zou worden om het binnen België eens te raken over zowel de prioriteiten van het Voorzitterschap als de aanpak van belangrijke dossiers. De crisis op Europees en globaal niveau versterkte dan weer de vrees dat de agenda voor het Belgische Voorzitterschap in de war gestuurd zou worden door de agenda van de Commissie, die op haar beurt dan weer in significante mate het gevolg was van de recente turbulente gebeurtenissen.³

Ten derde werd deze intern-politieke en extern-economische complexiteit potentieel nog versterkt door de complexe organisatie van de deelname van het federale België aan het Europese besluitvormingsproces. België is een federaal land met belangrijke bevoegdheden voor de deelstaten. De decreten van de deelstaten zijn immers nevensgeschikt en niet ondergeschikt aan de wetten van de federale overheid.⁴ Daarom wordt België soms als een voorbeeld van duaal federalisme gezien, anders dan bijvoorbeeld Duitsland dat veel meer kenmerken van coöperatief federalisme heeft (Beyers & Bursens, 2006, 37). De federale inrichting van België heeft een invloed op de organisatie van de standpuntbepaling en vertegenwoordiging van België in de Raad en bijgevolg dus ook op het voeren van een Voorzitterschap (zie deel 3). Dit duaal federalisme zou het Belgisch Voorzitterschap kunnen hypothekeren wanneer verschillende entiteiten andere richtingen zouden uitgaan en dit tot incoherentie zou leiden (zie bv. Bursens, 2002a).

Ten vierde moest België, na de transitieperiode onder het Spaanse Voorzitterschap in de eerste helft van 2010, als eerste land de krijtlijnen uittekenen voor de werking van het roterend Voorzitterschap na het Verdrag van Lissabon. Het Verdrag voerde voor het eerst belangrijke wijzigingen aan het roterend Voorzitterschap door. De 'taakomschrijving' ervan werd vernauwd als rechtstreeks gevolg van het introduceren van twee nieuwe belangrijke ambten: de permanente⁵ Voorzitter van de Europese Raad en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid. Om die reden wordt soms gesteld dat het roterend Voorzitterschap politiek is 'onthoofd' (Van Hecke & Bursens, 2011) en moeten we nu echt spreken

over de ‘Voorzitter van de Raad van de Europese Unie’ en zeker niet meer over de ‘Voorzitter van de EU’. Het roterend Voorzitterschap is inderdaad niet meer verantwoordelijk voor twee belangrijke taken die het voor 2010 nog vervulde. Ten eerste zit het staatshoofd of de regeringsleider van het land dat het roterend Voorzitterschap waarneemt de Europese Raad niet meer voor. Bijgevolg heeft het roterend Voorzitterschap geen impact meer op het opstellen van de agenda van de instelling die de strategische keuzes van de EU uitzet en speelt het geen rol meer in het internationaal vertegenwoordigen van de EU op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders. Ten tweede wordt het voorzitten van de Raad Buitenlandse Zaken (Raad BZ) en het internationaal vertegenwoordigen van de EU op het niveau van ministers van Buitenlandse Zaken overgenomen door de Hoge Vertegenwoordiger.

In de literatuur die dateert van voor het van kracht worden van het Verdrag van Lissabon, worden verschillende rollen, of functies, voor het roterend Voorzitterschap naar voren geschoven. Hoewel verschillende classificaties bestaan, kunnen we de indeling van Elgström als typisch voorbeeld nemen (2003). Volgens de auteur zijn de belangrijkste functies administratieve coördinatie, politieke prioriteitsbepaling, bemiddeling en vertegenwoordiging. Wanneer we de wijzigingen van het Verdrag van Lissabon in rekening nemen, dan kunnen we vaststellen dat een roterend Voorzitterschap niet langer bevoegd is voor het bepalen van de strategische prioriteiten van de Unie en voor de externe vertegenwoordiging op de hoogste niveaus van staatshoofden en regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken. Dat neemt niet weg dat een Voorzitterschap via de Raad, exclusief de Raad BZ, nog steeds belangrijke *agenda-shaping powers* heeft (zie Tallberg, 2003) en blijvend de EU internationaal vertegenwoordigt in domeinen van gedeelde bevoegdheid, als bijvoorbeeld milieu- en klimaatbeleid (zie *infra*). Met agendascheppende macht verwijst Tallberg naar een breder concept van invloed dan de engere voorstelling die er vaak aan gegeven wordt en die overeenstemt met wat beter initiatiefrecht genoemd wordt. Terwijl, ook al voor het Verdrag van Lissabon, het roterend Voorzitterschap slechts voor korte tijd één van de wetgevende instellingen leidt en de Commissie het monopolie op het initiatiefrecht moet laten, kan het wel (in beperkte mate) de volgorde van behandeling van dossiers manipuleren, onderwerpen afblokken of items die al op de agenda staan meer naar de voorgrond duwen. Het organiseren van informele Raden is bijvoorbeeld één van de manieren waarop een Voorzitterschap nog steeds klemtonen kan leggen.

Als vijfde belangrijke contextfactor waarbinnen de interne coördinatie zich afspeelde kan de nog steeds geldende ‘pro-Europese consensus’ in België (Coolsaet, 2000; Bursens, 2002b, 2004) een tegengewicht bieden aan de bovenstaande potentiële beperkende contextfactoren, en in het bijzonder voor het duaal federalisme. Deze ‘pro-Europese consensus’ kan beschouwd worden als de lijm die de verschillende

overheden en politieke partijen bindt. De verdieping van Europese integratie en de uitbreiding van de zogenaamde ‘communautaire’ methode naar zoveel mogelijk domeinen zijn gedeelde preferenties van politici van verschillende partijen (zelfs de nationalistische⁶) en van verschillende overheden.

Wanneer we de hierboven besproken factoren samenbrengen, dan stellen we vast dat deze, misschien verrassend, goed met elkaar in overeenstemming te brengen zijn. In zijn nieuwe rol is het Voorzitterschap ‘onthoofd’, waarbij het voor een lidstaat nog veel meer dan vroeger moeilijk is geworden om te trachten eigen – intern gecoördineerde – inhoudelijke prioriteiten naar voren te schuiven wanneer men aan het hoofd komt van niet langer ‘de EU’, maar slechts ‘de Raad-minus-BZ van de EU’. Ook de uitstraling en het prestige die met het Voorzitterschap post-Lissabonstijl samengaan zijn sterk gedaald, samen met het wegvallen van de taak van externe vertegenwoordiging op het hoogste politieke niveau. Van een roterend Voorzitterschap wordt verwacht dat het organisatorische taken op zich neemt, zich binnen de Raad een zo goed mogelijk verzoener toont en buiten de Raad, als co-wetgever, met het Europees Parlement akkoorden sluit binnen de zogenaamde ‘gewone wetgevingsprocedure’. De interne en externe crises vernauwden de mogelijkheid om eigen inhoudelijke accenten te leggen verder. België kwam aan het hoofd van de Raad van de EU als een duaal federaal systeem in crisis, wat het moeilijk had kunnen maken om eigen Europese beleidsprioriteiten af te spreken en tot geruzie over wie in de Europese schijnwerpers mocht staan, had kunnen leiden. Maar de pro-Europese politieke consensus draagt ertoe bij dat Belgische besluitvormers zich gemakkelijk kunnen neerleggen bij het loyaal volgen van de agenda van de Commissie en, zoals we verder zullen aantonen, het implementeren van de hervormingen aangebracht door het Verdrag van Lissabon. Door de interne politieke problemen en de complexiteit die het Verdrag van Lissabon met zich meebracht kwam de leiding van het Voorzitterschap daarenboven nog meer te liggen bij de PV en het ruimere diplomaten- en ambtenarenkorps. Zoals verder zal worden verduidelijkt, waren deze laatste actoren structureel en qua capaciteiten zeer geschikt om deze taak tot een goed einde te brengen.

In de volgende pagina’s analyseren wij op welke manier het samengaan van deze factoren geresulteerd heeft in een effectieve interne coördinatie en op die manier mede tot een succesvol Belgisch Voorzitterschap. Samengevat stellen we vast dat vroege, gedetailleerde en inclusieve (met medewerking van alle niveaus) voorbereiding essentieel is geweest. De contextfactoren hebben er, in interactie met de zelfdefinitie van succes, toe geleid dat het Voorzitterschap nog meer dan anders werd gecoördineerd op ambtelijk en diplomatiek niveau. Meer bepaald gebeurde dit laatste vanuit de PV, die als ‘bureaucratisch belang’ heeft om zoveel mogelijk ‘procedurele vooruitgang’ te boeken, wat het officiële mantra van het Belgisch

Voorzitterschap zou worden (zie *infra*). Aangezien op die manier ministers van alle entiteiten, en zelfs van alle traditionele politieke families in België, konden ‘scoren’, kon iedereen zich daarin vinden. De op het eerste gezicht negatieve factoren leidden tot een pragmatische interne coördinatieloga die effectief bleek en op die manier bijgedragen heeft tot een succesvol Voorzitterschap.

Vooraleer de institutionele structuur van de Belgische coördinatie te bespreken, verduidelijken we nog de afhankelijke variabele van dit artikel. Met coördinatie verwijzen we naar de mechanismen waarmee overheden ervoor trachten te zorgen dat hun componenten coherent ageren, *in casu* in het opnemen van de taak van Voorzitter van de Raad van de EU. Coördinatie is zeker een uitdaging voor lidstaten in EU-verband (zie bv. Kassim, Peters & Wright, 2000), dat een meerlagig bestuursstelsel is met ook een hoge mate van horizontale beleidsfragmentering. Dat moet België, met zijn duaal federalistische structuur, trachten te realiseren.

3. Interne organisatie van de Belgische deelname aan de EU-besluitvorming

De binnenlandse, federale structuur van België heeft een impact op de participatie in de Europese besluitvorming, en bijgevolg op de manier waarop het Voorzitterschap wordt ingevuld. Het Belgisch Voorzitterschap in de tweede helft van 2010 werd, trouw aan de federale basisprincipes van het land, een verantwoordelijkheid van zowel de federale regering als van de regeringen van de diverse deelentiteiten. In deze sectie bespreken we de bijzondere aard van de Belgische deelname aan de EU-besluitvorming, meer bepaald in de Raad.

Sinds 1993 is grondwettelijk vastgelegd dat de Belgische Gemeenschappen en Gewesten het recht en de verantwoordelijkheid hebben om een buitenlands beleid te voeren op deze materiële bevoegdheden waarvoor ze intern verantwoordelijkheid hebben.⁷ Dit principe ‘*in foro interno, in foro externo*’ heeft ook een impact op de Belgische organisatie van het Europese beleid. Sinds diezelfde periode – meer bepaald sinds het Verdrag van Maastricht – kan een lidstaat in de Raad immers ook vertegenwoordigd worden door ministers van subnationale overheden (Beyers, Delreux & Steensels, 2004). Om de Belgische coördinatie en participatie in de EU te regelen, tekenden de federale regering en de regeringen van de gefedereerde entiteiten op 8 maart 1994 een samenwerkingsovereenkomst. Deze overeenkomst betreft zowel de coördinatie van het standpunt dat België op de Raad kan innemen als de vertegenwoordiging van België in de Raad.

Het organiseren van de *coördinatie* van de Belgische positie is een taak die toegewezen is aan een entiteit binnen de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, het Directoraat-Generaal voor Europese Aangelegenheden en Coördinatie (kortweg 'DGE' genaamd). Alle Belgische regeringen participeren in dit quasi-continu coördinatiesysteem. De aangeduide Belgische vertegenwoordiger in de Raad van Ministers kan enkel een standpunt innemen namens de Belgische federatie in het Europese besluitvormingsproces indien voorafgaand onder alle Belgische overheden een gezamenlijk standpunt werd afgesproken. Indien de Belgische federale en gefedereerde overheden niet tot een gezamenlijk standpunt kunnen komen, dan bestaat er geen Belgisch standpunt en moet de aangeduide vertegenwoordiger zich onthouden tijdens de onderhandelingen in de Raad.

TABEL 1. De vertegenwoordiging van België in de Raad van Ministers van de EU (Samenwerkingsakkoord van 13 februari 2003 in aanpassing van het akkoord van 8 maart 1994).

Categorie	Belgische bevoegdheidsverdeling	Raad	Vertegenwoordiging van de Belgische federatie door een
I	Exclusieve federale bevoegdheid	Algemene Zaken, Ecofin, Budget, Justitie, Telecom, Consumentenzaken, Ontwikkeling, Civiele Bescherming	Exclusieve federale vertegenwoordiging
II	Gedeelde bevoegdheid met federaal overwicht	Interne Markt, Gezondheidszorg, Energie, Werkgelegenheid, Sociale Zaken	Federale vertegenwoordiging met een assessor van de gefedereerde entiteiten (rotatie elke zes maanden)
III	Gedeelde bevoegdheid met gefedereerd overwicht	Industrie, Onderzoek, Milieu	Vertegenwoordiging van de gefedereerde entiteiten (rotatie elke zes maanden) met een federale assessor
IV	Exclusieve bevoegdheden van de federale deeleniteiten	Cultuur & Audiovisuele zaken, Onderwijs, Toerisme, Jeugd, Huisvesting, ...	Exclusieve vertegenwoordiging van de gefedereerde entiteiten (rotatie elke zes maanden)
V	Exclusieve bevoegdheid van slechts één Gewest	Visserij	Exclusieve vertegenwoordiging door één gefedereerde entiteit; de Vlaamse regering
VI	Quasi-exclusieve bevoegdheid van de gefedereerde entiteiten	Landbouw	Federale vertegenwoordiging bijgestaan door de gefedereerde entiteiten (zonder rotatie)

De *vertegenwoordiging* van België in de Raad werd vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst gebaseerd op de bestaande Raadsconfiguraties (zie tabel 1). Wanneer een Raadsconfiguratie handelt over een beleidsdomein dat exclusief de bevoegdheid vormt van de federale overheid, dan zal een minister van dat niveau België vertegenwoordigen (categorie I). Voor de Raadsconfiguraties die handelen

over materies van de gefedereerde entiteiten, zal een minister van één van de Gewesten of Gemeenschappen spreken namens België (categorie IV). In dat geval zal een rotatiesysteem bepalen welke gefedereerde entiteit België vertegenwoordigt gedurende een semester. Voor de Raadsconfiguraties die handelen over beleidsdomeinen die behoren tot de bevoegdheden die gedeeld worden door de federale overheid en de gefedereerde entiteiten, zullen zowel een federale als een gemeenschaps- of gewestminister aanwezig zijn. Ligt het zwaartepunt van de gedeelde bevoegdheden bij het federale niveau, dan wordt de federale minister de woordvoerder en de gemeenschaps- of gewestminister de ‘assessor’ (zonder spreekrecht; categorie II). Ligt echter het zwaartepunt van de gedeelde bevoegdheid bij de gefedereerde entiteiten, dan neemt de minister van dat niveau de vertegenwoordigingsrol op zich, geflankeerd door een federale assessor (categorie III). In elk geval spreekt slechts één minister voor België; zijn of haar standpunten en stem vertegenwoordigen en binden de lidstaat België als geheel. Dit akkoord werd in 2003 aangepast aan de vijfde Belgische staatshervorming (de ‘Lambermont’-akkoorden van 2000-2001) en de toen prevalerende Raadsconfiguraties. Voor de Landbouw- en Visserijraad werd een specifieke regeling afgesproken (categorieën V en VI).

Hierna analyseren we eerst de interne coördinatie tijdens de voorbereiding van het Voorzitterschap en vervolgens deze tijdens het eigenlijke Voorzitterschapssemester. Nadien nemen we een concreet beleidsdomein, Leefmilieu, onder de loep.

4. Coördinatie tijdens de voorbereiding van het Voorzitterschap

Specifiek voor de voorbereiding van het Voorzitterschap werd er in 2008 in de schoot van de federale regering een post van ‘staatssecretaris’ gecreëerd, toegevoegd aan de minister van Buitenlandse Zaken. Deze positie werd ingevuld door Olivier Chastel (MR). In de zomer van 2008, twee jaar voor de eigenlijke start van het Belgisch Voorzitterschap, richtte Chastel twee overlegorganen op ter voorbereiding. Enerzijds ging het om een politieke ‘Follow-upgroep’, die hij zelf voorzat en die samengesteld was uit vertegenwoordigers van de ministers uit het federale kernkabinet en de regionale minister-presidenten. Anderzijds ging het om een ‘Task Force’ op het niveau van beleidsmedewerkers, voorgezeten door DGE en bestaande uit ambtenaren van de verantwoordelijke ministeries van de diverse Belgische overheden die zich bezighielden met de voorbereiding van het Voorzitterschap. De Follow-upgroep handelde over de politieke voorbereidingen, in het bijzonder de brede strategische keuzes voor de programma’s van het Trio-voorzitterschap en

het Belgisch Voorzitterschap. De Task Force was verantwoordelijk voor de meer praktische voorbereidingen en, in samenspraak met de betrokken administraties, voor de gedetailleerde uitwerking van de programma's.

De voorbereiding van het Voorzitterschap omvatte keuzes in twee onderling verbonden domeinen: de verdeling van de taken over de verschillende overheden enerzijds en de inhoudelijke uitwerking van het Voorzitterschapsprogramma anderzijds.

Een eerste vraag die werd gesteld was welke regering als voorzitter zou optreden in welke Raadsconfiguratie. Waar dit normaal geregeld wordt door het samenwerkingsakkoord, kozen de Belgische regeringen ervoor om af te wijken van het gebruikelijke rotatiesysteem. Men besloot om gedurende de 18 maanden van het Spaans-Belgisch-Hongaarse Trio-voorzitterschap geen rotatie te laten plaatsvinden om redenen van consistentie. Dit was een eerste stap in het optimaliseren en verzoenen van de complexe Belgische instellingen met de Europese politieke agenda en architectuur. Deze onderhandelingen werden geleid door de Duitstalige Gemeenschap, die in deze interne coördinatie de rol van 'honest broker' kreeg toegeschoven. Ze resulteerden in pragmatische beslissingen, waarin politieke overwegingen schijnbaar niet zo'n grote rol speelden. De Belgische gefedereerde entiteiten hebben elk verschillende beleidsprioriteiten. Dit maakte de onderhandelingen relatief eenvoudig: het bleek niet erg moeilijk om tussen de regeringen een akkoord te bereiken dat ervoor zorgde dat de gefedereerde entiteiten die raadsconfiguraties konden voorzitten die handelden over de thema's die het dichtst bij hun preferenties lagen.⁸ Het Waals Gewest kreeg bijvoorbeeld de kans om de Raad voor te zitten die handelde over het cohesiebeleid; het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou de Raad Onderzoek voor zijn rekening nemen en Vlaanderen kreeg de verantwoordelijkheid om de Raad voor te zitten die handelde over milieubeleid.⁹ We moeten hierbij opmerken dat ook tijdens het Voorzitterschap het principe uit het samenwerkingsakkoord behouden bleef dat stelt dat België in de Raad op ministerieel niveau vertegenwoordigd kan worden door de gemeenschaps- of gewestministers. Dit is evenwel niet het geval voor wat de Belgische vertegenwoordiging betreft in de Raadswerkgroepen en op het COREPER-niveau. Een minister van de federale deelentiteiten kan België vertegenwoordigen in de Raad, maar dit geldt op ambassadeursniveau noch op het niveau van de werkgroepen. Volgens de federale deelentiteiten, en in het bijzonder volgens Vlaanderen, creëert dit problemen van informatiedoorstroming en continuïteit in de behandeling van dossiers. Dit is een oud probleem, dat blijkbaar moeilijk oplosbaar is en dat opnieuw onder de aandacht kwam in de aanloop naar en tijdens het Voorzitterschap.

Het pragmatische karakter van het voorbereidende werk werd voorts ingegeven en vergemakkelijkt door het vooruitzicht op de regionale verkiezingen van juni

DE VERRASSEND EFFECTIEVE INTERNE COÖRDINATIE VAN HET BELGISCH VOorzITTERSCHAP

2009 (waardoor mogelijk een aantal portefeuilles zou verschuiven in de regionale regeringen). Dit alles maakte de beleidsambtenaren en diplomaten tot de meest stabiele factor in de Belgische federatie en het versterkte al zeer vroeg hun rol in de voorbereiding van het Voorzitterschap. Deze invloed en relatieve autonomie zijn sowieso al sterk omwille van hun omvangrijke informatievoordelen ten aanzien van politici en hun kabinetten, bijvoorbeeld over welke thema's op de agenda van het Voorzitterschap zouden staan, de haalbaarheid van compromissen, de posities van andere lidstaten en Europese instellingen, enzovoort.

Een tweede vraagstuk betrof het Belgisch Voorzitterschapsprogramma. Vermits het Belgisch Voorzitterschap middenin het Spaans-Belgisch-Hongaars Trio-voorzitterschap viel, lag zijn programma in het verlengde van dit Trio-programma. De onderhandelingen over dit programma startten op het einde van 2008 in moeilijke omstandigheden, omdat het op dat moment nog onduidelijk was wat er zou gaan gebeuren met het Lissabonverdrag. Bovendien was overleg met de Commissie-Barroso I omtrent de prioriteiten tijdens het Trio-voorzitterschap erg moeilijk, omdat deze Commissie het einde van haar termijn bereikte. Hetzelfde kan gesteld worden voor het Europees Parlement, dat ook voor verkiezingen stond en weldra aanzienlijk meer bevoegdheden zou krijgen wanneer het Verdrag van Lissabon van kracht zou worden. Het Trio-programma werd daarom uiteindelijk geschreven in de laatste maanden voor de start van het Spaans Voorzitterschap en goedgekeurd op 7 december 2009. Parallel hiermee en tijdens het eerste semester van 2010 werd het Belgisch programma verder uitgewerkt. Toen het Verdrag van Lissabon in werking trad op 1 december 2009 en de Commissie-Barroso II werd geïnstalleerd in februari 2010, kreeg de voorbereiding van het Belgisch Voorzitterschap meer vaste grond. Tijdens het Spaanse Voorzitterschap coördineerden de Belgische overheden en in het bijzonder de Belgische PV uitgebreid met zowel de Commissie als met de kabinetten van de Hoge Vertegenwoordiger (Catherine Ashton) en de Permanente Voorzitter van de Europese Raad (Herman Van Rompuy), alsook met het versterkt Europees Parlement. De PV identificeerde de operationele prioriteiten voor het Belgisch Voorzitterschapssemester op basis van de 'rollende' wetgevende agenda van de Commissie en dit vormde een belangrijke insteek voor het bepalen van de grote lijnen van het Belgisch programma. Op basis van dit werk kon de Task Force een gedetailleerd programma uitwerken. Uiteindelijk werd het Belgisch Voorzitterschapsprogramma aangenomen door alle bevoegde ministers van de diverse Belgische regeringen tijdens een bijzondere bijeenkomst. De federale Belgische regering hechtte haar formele goedkeuring aan dit document op 16 juni 2010.

Het programma bevat vijf strategische prioriteiten, maar toch kunnen amper echte inhoudelijke Belgische belangen geïdentificeerd worden. De ondertitel van het programma '*Europe in action!*' vat nog het best de Belgische prioriteiten en de eigen

definitie van een succesvol Voorzitterschap samen: België wilde concrete resultaten boeken in termen van vooruitgang van de Europese agenda.¹⁰ Zoals herhaaldelijk aangeduid door beleidsmedewerkers en politici van diverse Belgische regeringen, had het Belgisch Voorzitterschap van 2010 twee dominante doelstellingen: (1) een precedent creëren inzake het functioneren van het roterend Voorzitterschap na het Verdrag van Lissabon en (2) het zoveel mogelijk bevorderen van de legislatieve agenda van de Commissie. De federale deeltiteiten bedden hun eigen prioriteiten voor het Voorzitterschap netjes in binnen deze van het federale programma. Zij concentreerden zich bijna uitsluitend op die beleidsdomeinen die ze zelf zouden gaan voorzitten binnen de Raad. Deze werkmethode werd aangehouden tijdens het eigenlijke Voorzitterschapsemester. De regionale informele initiatieven en evenementen concentreerden zich ook op die onderwerpen en thema's die binnen hun afgesproken rol lagen, zoals overeengekomen in het rotatie-akkoord (zie *supra*). In essentie was het Belgisch programma dus volledig gebaseerd op de 'rollende agenda'. Ook in het discours van Belgische politici werd het succes van het Belgisch Voorzitterschap gedefinieerd in termen van het bevorderen van vooruitgang van de Europese legislatieve agenda.

Deze bescheiden Belgische houding is congruent met de in de introductie voorgestelde contextfactoren: nog meer dan vroeger wordt sinds het Verdrag van Lissabon van een roterend Voorzitterschap terughoudendheid qua nationale ambities verwacht; in het duaal federalistisch Belgisch systeem is het comfortabeler om vooruitgang op procedurele wijze te definiëren; deze procedurele ambities in termen van het promoten van de rollende agenda en de communautaire methode zijn aanvaardbaar voor de actoren dankzij de pro-Europese Belgische consensus; en de verscheidene crises versterkten de noodzaak aan een dergelijke houding verder.

Belangrijk in de coördinatie tijdens de voorbereiding was dat alle relevante beleidsmedewerkers van alle Belgische overheden van in het prille begin mee opgenomen werden in het proces, via de inclusieve Follow-upgroep, de Task Force en de PV. Dit creëerde een atmosfeer van 'mede-eigenaarschap' tussen alle betrokkenen en was essentieel voor de succesvolle samenwerking tussen de Belgische overheden tijdens de rest van het Voorzitterschap.

Op het politieke niveau werd de 'filosofie' van het Belgisch Voorzitterschap gearticuleerd door de federale eerste minister Yves Leterme tijdens een bijeenkomst in februari 2010 met de regionale minister-presidenten en de relevante ministers die elk een specifieke Raad van Ministers zouden gaan voorzitten. Leterme benadrukte dat België een 'communautair' Voorzitterschap zou voeren door in te zetten op het bevorderen van de Europese legislatieve agenda (die afgetoetst was met de Commissie en het Raadssecretariaat). Hij benadrukte dat het Voorzitterschap geen declaratoire stijl zou hebben maar zich zou concentreren op concrete resultaten.

Naarmate het Voorzitterschapssemester naderde, concentreerde de coördinatie zich meer op praktische en logistieke vraagstukken, alsook op het meer in detail afstemmen van het programma op basis van de rollende wetgevende agenda. Geleidelijk aan nam de PV de coördinatie meer over van het kabinet-Chastel en van de FOD Buitenlandse Zaken. De PV werd de centrale en cruciale locatie van waaruit de coördinatie op dagelijkse basis beheerd werd.

5. Coördinatie tijdens het eigenlijke Voorzitterschap

Zoals gesteld werd de PV tijdens het Voorzitterschap het onbetwiste *zenuwcentrum* van het Belgische coördinatieproces. Hier kan ‘substantiële’ coördinatie (welke compromissen wanneer in de Raad worden voorgesteld) *on the spot* plaatsvinden, omdat alle Belgische regeringen er politieke vertegenwoordigers en sectorale attachés hebben in hetzelfde gebouw. De PV was met haar diplomatieke en substantiële knowhow het best geplaatst om de ministers van de verschillende Belgische regeringen bij te staan in het bereiken van het gedeelde doel van ‘vooruitgang’. Met haar ervaring weet zij het best hoe naar compromissen kan worden toegewerkt. De PV is de instantie die een echt helikopterzicht heeft over het Voorzitterschap en het daaruit volgende inzicht in de optimale timing van behandeling van dossiers. Aan de interne coördinatie over Belgische posities werd zo weinig mogelijk tijd besteed. Dit gebeurde voornamelijk omdat, nog meer na het Verdrag van Lissabon, het als Voorzitterschap ongebruikelijk is om eigen nationale posities te verwoorden of te verdedigen in de Raad. België had ook geen ‘eigen’ substantiële belangen; het centrale doel van België was de legislatieve agenda zoveel mogelijk te bevorderen (zie *supra*). Dat betekende dat elke minister zich aldus kon concentreren op het boeken van vooruitgang in de dossiers waarvoor hij of zij verantwoordelijk was, zonder dat er uitgebreid overleg diende te worden gepleegd met de andere Belgische regeringen. Dankzij de gedetailleerde voorbereiding en de bescheiden substantiële ambities van het Voorzitterschap was er weinig risico op coördinatieproblemen en conflicten tijdens het Voorzitterschap, en die gunstige omgeving werd benut door de ervaren en beslagen diplomaten en beleidsmakers. Deze factoren zorgden ervoor dat alles vlot verliep, ondanks (of ook dankzij) het feit dat de federale regering ontslagnemend was en niet in volheid van bevoegdheid kon regeren. De weinige problemen die toch opdoken tijdens het Voorzitterschap hadden te maken met die enkele facetten die niet volledig uitgeklaard waren tijdens de voorbereiding van het Voorzitterschap.

De coördinatie tijdens het eigenlijke semester van het Voorzitterschap verliep bijzonder vlot. Zoals het doel van het Belgisch Voorzitterschap was geweest, werden

uiteindelijk finale beslissingen gerealiseerd in meer dan vijftig afzonderlijke dossiers over alle verschillende Raden van Ministers heen.

Vooraleer over te gaan naar de conclusies, zoomen we hieronder in op de interne coördinatie in een specifiek beleidsdomein.

6. Gevalstudie: Leefmilieu

Zowel voor de intern-Belgische coördinatie voor de ambtelijke Raadswerkgroep Leefmilieu als voor de voorbereiding van de twee formele Raden Leefmilieu op ministerieel niveau geldt dat de coördinatiemechanismen die tijdens de periode van het Voorzitterschap werden gebruikt grotendeels gebaseerd waren op de bestaande interne coördinatiemechanismen in het leefmilieudomein, maar tegelijkertijd ook aangepast waren aan de specifieke behoeften van een Voorzitterschap. De coördinatie voor de Europese Raadswerkgroep Leefmilieu,¹¹ die meermaals per week in Brussel vergaderde, bestond uit drie complementaire mechanismen. Deze drie mechanismen hielpen de potentiële negatieve impact van de contextfactoren op de effectiviteit van de coördinatie te voorkomen door de coördinatie hoofdzakelijk toe te wijzen aan het ambtelijk niveau (en zo het effect van de politieke crisis te minimaliseren), elk beleidsniveau ‘mede-eigenaar’ te maken van het coördinatieproces (vergemakkelijkt dankzij de pro-Europese consensus) en ten slotte een belangrijke rol toe te kennen aan bestaande en goed functionerende praktijken (en zo het dual federalistisch karakter van de Belgische staatsstructuur te overstijgen).

Ten eerste is het kloppend hart van de Belgische coördinatie van Europees (en multilateraal) milieubeleid het ‘Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid’ (CCIM), dat in 1995 werd opgericht door een specifiek samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de Gewesten over het internationaal milieubeleid. De dagelijkse leiding van het CCIM, inclusief het voorzitterschap en het secretariaat, zijn in handen van de DG Leefmilieu van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Het unieke karakter van het CCIM is de mix tussen politieke en administratieve coördinatie, gezien het bestaat uit vertegenwoordigers van de gewestelijke en federale administraties en kabinetten die met internationaal en Europees milieubeleid in aanraking komen. Midden 2008 is binnen het CCIM besloten om in het kader van het Voorzitterschap de zogenoemde ‘Ad Hoc Groep CCIM EU 2010-11’¹² (kortweg ‘Ad Hoc Groep’) op te richten om zowel het Voorzitterschap als de voorbereiding ervan in goede banen te leiden. Deze Ad Hoc Groep was het centrale orgaan voor de leefmilieucoördinatie tijdens het Belgisch Voorzitterschap. Hij bestond uit vertegenwoordigers van de vier leefmilieukabinet-

DE VERRASSEND EFFECTIEVE INTERNE COÖRDINATIE VAN HET BELGISCH VOORZITTERSCHAP

ten, de vier leefmilieuadministraties, de FOD Buitenlandse Zaken en de PV. De bestaande politico-administratieve mix werd dus behouden. Omdat Vlaanderen de Leefmilieuraad zou voorzitten, werd een Vlaamse co-voorzitter aan de federale voorzitter toegevoegd. De Ad Hoc Groep is tussen midden 2008 en begin 2011 37 keer samengekomen.

Ten tweede werd voor elk leefmilieudossier dat tijdens het Voorzitterschap behandeld moest worden een zogenaamde ‘piloot’ aangeduid.¹³ Een piloot is ‘een ambtenaar die verantwoordelijk is voor het beheer van een specifiek EU-beleidsdossier’ (Bursens & Geeraerts, 2006, 169). Afhankelijk van expertise en interesse kon een piloot zowel van één van de drie gewesten als van de federale overheid komen. Bovendien kon elke piloot gebruikmaken van een eigen expertennetwerk.

Ten derde speelde de PV een belangrijke rol in de interne coördinatie. Die manifesteerde zich in de *on the spot*-coördinatie tussen de twee federale milieuattachés, die het voorzitterschap van de Raadswerkgroepen onder elkaar hadden verdeeld, en de piloten die mee aanschoven aan de onderhandelingstafel van de Raadswerkgroep wanneer hun dossier werd besproken. Ook maakten de frequente contacten tussen de federale milieuattachés en hun regionale collega’s op de PV een informele gedachtewisseling en aftoetsing mogelijk. Ten slotte hadden zij een belangrijke taak in het briefen van de adjunct-permanent vertegenwoordiger die België vertegenwoordigde in COREPER I.

De coördinatie voor de twee formele Leefmilieuraaden die tijdens het Belgisch Voorzitterschap op ministerieel niveau werden georganiseerd vond plaats binnen DGE (Beyers & Bursens, 2006). Het traditionele coördinatiesysteem, dat ook in niet-Voorzitterschapstijden wordt gebruikt, volstond hier ruimschoots. Het belang van deze DGE-vergaderingen tijdens de periode van een Voorzitterschap mag trouwens niet overschat worden, omdat een Voorzitterschap – en zeker een Voorzitterschap zoals dat van België, dat zich ten dienste stelt van de Europese agenda – in de praktijk geen substantiële posities en preferenties verdedigt tijdens een Raad (zie *supra*).

Hoe is de voorbereiding van het Voorzitterschap binnen België verlopen? Zoals reeds gesteld, was de eerste stap die voor alle beleidsdomeinen met gemeenschaps- of gewestbevoegdheid moest worden gezet de opmaak van een nieuw toerbeurtstelsel, omdat het semestriële rotatiesysteem tijdelijk vervangen zou worden door een systeem waarbij de Belgische vertegenwoordiging in de Raad dezelfde zou zijn gedurende de 18 maanden van het Trio-voorzitterschap. Al snel werd duidelijk dat de drie Raadsconfiguraties onder categorie III (leefmilieu, onderzoek en industrie) verdeeld zouden worden tussen de drie gewesten. Het resultaat, waarbij het

Vlaams Gewest leefmilieu kreeg toegewezen, lijkt de Vlaamse prioriteiten te weerspiegelen (hoewel Vlaanderen initieel op leefmilieu en onderzoek had ingezet). Deze preferentie heeft enerzijds te maken met het feit dat leefmilieu een belangrijk en zichtbaar Europees beleidsdomein is. Anderzijds waren Vlaamse ambtenaren al sterk ingeschakeld in het Europese coördinatiesysteem via het CCIM en het pilotensysteem en wilde het Vlaams Gewest ook de politieke vruchten plukken van deze ambtelijke inspanning.

Nadat het midden 2008 duidelijk was geworden dat de Vlaamse leefmilieuminister Joke Schauvlieghe de Milieuraad zou voorzitten, was een tweede stap in de voorbereiding de opmaak van het Belgisch programma. Dit proces verliep simultaan met het opstellen van het programma van het Trio-voorzitterschap, waardoor beide processen niet los van elkaar kunnen worden gezien. Meer dan twee jaar voor de start van het Voorzitterschap, en op vraag van DGE, is het CCIM – en kort daarna de Ad Hoc Groep – begonnen met het inventariseren van mogelijke dossiers die tijdens het Voorzitterschap aan de orde konden komen. Het ging hier zowel over wetgevende initiatieven (zoals de Verordening over CO₂-uitstoot voor lichte vrachtwagens), niet-wetgevende dossiers (zoals de vraag of er na het Zesde Milieu Actie Programma ook een Zevende moest komen) als multilaterale evenementen (zoals de klimaatconferentie in Cancún en de biodiversiteitsconferentie in Nagoya).

Uit deze inventaris, die ook met de diensten van de Commissie werd besproken, zijn dan geleidelijk vier milieuprioriteiten gedestilleerd: klimaat, biodiversiteit, duurzaam materialenbeheer en betere instrumenten voor het leefmilieu (Delreux & Crikemans, 2011). Het feit dat over de keuze van deze vier prioriteiten snel consensus is gegroeid kan worden verklaard door het feit dat ze alle vier beschouwd kunnen worden als een verzamelnaam voor dossiers die tijdens het Voorzitterschap aan de orde zouden komen. Eerder dan als eigen Belgische ‘prioriteiten’, moeten deze vier thema’s dan ook gezien worden als ‘belangrijke dossiers’. Deze aanpak, waarbij het Belgisch programma zich ook in het milieudomein inschreef in de rollende EU-agenda, zorgde ervoor dat de interne coördinatie zich niet focuste op een opbod tussen de betrokken milieuoverheden. De derde prioriteit kan deels gezien worden als de uitzondering op de regel dat de Belgische prioriteiten de Europese agenda volgden, en als een bevestiging van de bovenvermelde resterende ‘agendascheppende’ mogelijkheden van een roterend Voorzitterschap. De keuze voor duurzaam materialenbeheer niet enkel als prioriteit maar ook als thema voor de informele Milieuraad in Gent is een Vlaams accent in het Belgisch leefmilieu-programma. Duurzaam materialenbeheer gaat over een kringloopbenadering van materialen, gebaseerd op een innovatief afvalbeleid gebaseerd op een zogenaamde levenscyclusbenadering. Dit is een thema waarop Vlaanderen zich Europees kan profileren, omdat het binnen de EU als een van de koplopers voor afvalbeleid wordt

beschouwd. Het werd dan ook als uiterst geschikt bevonden voor het eerste Voorzitterschapsoptreden van minister Schauvlieghe tijdens de informele Milieuraad.

Omdat de vier Belgische milieuprioriteiten (of 'belangrijke thema's', zoals ze op dat moment nog werden genoemd) zich al vrij snel hadden uitgekristalliseerd, kon België met een duidelijk verlanglijstje naar Hongarije en Spanje trekken om het Trio-voorzitterschapsprogramma vorm te geven. Na een vergadering met vertegenwoordigers van de Ad Hoc Groep en na een aantal bijeenkomsten tussen de milieuattachés van de drie betrokken lidstaten is België er vrij snel in geslaagd zijn vier prioriteiten in de Trio-tekst vertaald te zien.¹⁴

Zoals reeds aangehaald, werd tijdens de zes maanden van het Belgische Voorzitterschap de coördinatie georganiseerd in de expertennetwerken van de piloten, in de PV en in de Ad Hoc Groep, waar de politieke punten werden uitgeklaard die niet in de expertennetwerken of in de PV konden worden opgelost. Het aantal issues die in de Ad Hoc Groep werden besproken en waarover de gewesten en de federale overheid divergerende posities hadden was relatief beperkt. De twee dossiers waarover moeilijk overeenstemming te bereiken was in de Belgische coördinatiemechanismen hadden beide te maken met de externe dimensie van het Europese milieubeleid. Enerzijds is er lange tijd discussie geweest over wie de Belgische delegatie zou leiden op de klimaatconferentie in Cancún: Vlaams minister Schauvlieghe of federaal minister Magnette.¹⁵ Doordat deze discussie in de dagen voor de klimaatconferentie ook de media haalde, kan zij gezien worden als een van de weinige smetten op het blazoen voor het Belgisch Voorzitterschap in het leefmilieudomein. Anderzijds was het Belgisch Voorzitterschap het intern niet eens over de vraag hoe de EU, na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, vertegenwoordigd moet worden in multilaterale milieuonderhandelingen. Deze breuklijn situeerde zich evenwel niet tussen de verschillende beleidsniveaus maar tussen beleidsdomeinen (Delreux, 2011). Buitenlandse Zaken was voorstander van een pro-Europese lijn en een strikte implementatie van de 'letter en de geest' van het Verdrag van Lissabon. Dit had zich moeten vertalen in een quasi-exclusieve rol voor de Europese Commissie als EU-onderhandelaar in multilaterale milieuonderhandelingen. De vier leefmilieuadministraties en -kabinetten verzetten zich daarentegen tegen deze orthodoxe pro-Europese lijn en zij verkozen een flexibele EU-vertegenwoordiging met een leidende rol voor het roterend Voorzitterschap en bestaande flexibele ad-hocafspraken. Omdat tijdens het Belgisch Voorzitterschap een aantal externe vertegenwoordigingskwesties op de tafel van de Leefmilieuraad terechtkwamen, heeft deze discussie geregeld de coördinatievergaderingen beheerst.

De intern-Belgische coördinatie over de toerbeurtregeling, de opmaak van de twee programma's en het beheer van het Voorzitterschap werden dus niet gehinderd

door het duaal federalistisch karakter van België, noch door de drie andere factoren die we in de inleiding aanhaalden. Hoe valt deze vlotte coördinatie in het leefmilieudomein te verklaren?

In de eerste plaats heeft België gebruikgemaakt van de functionerende coördinatie-mechanismen die al werden gebruikt voor het Voorzitterschap. Het flexibele mechanisme met de expertennetwerken en piloten met een overkoepelende Ad Hoc Groep bleek in de praktijk goed uitgerust om de dagelijkse coördinatie te waarborgen. Ten tweede heeft dit systeem, waarbij ambtenaren en experts van de verschillende beleidsniveaus werden ingeschakeld op basis van expertise (en niet op basis van strikte bevoegdheidsverdelingen), tot een gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en ‘mede-eigenaarschap’ geleid. Ten derde heeft de gedetailleerde en gedegen voorbereiding ervoor gezorgd dat het Belgisch Voorzitterschap snel een realistisch beeld had van wat het te doen zou staan in de tweede helft van 2010. Op die manier zijn verrassingen en onverwachte gebeurtenissen zoveel mogelijk vermeden en daarmee de mogelijkheid van interne verdeeldheid of individuele profileringsdrang. Ten vierde lagen het zwaartepunt van het Voorzitterschap en de coördinatie duidelijk op het ambtelijk niveau, maar werd de politieke inbreng wel gegarandeerd door de aanwezigheid van kabinetten in de Ad Hoc Groep.

7. Conclusie

In dit artikel hebben wij de interne coördinatie van het Belgisch Voorzitterschap van 2010 en de bijdrage daarvan tot het succes van België aan het hoofd van de Raad geanalyseerd. We begonnen met uit te leggen in welke omstandigheden dit Voorzitterschap en de coördinatie ervan zich afspeelden en waarom verschillende contextfactoren niet meteen een succesvol Voorzitterschap deden verwachten. Vervolgens lichtten we toe hoe de voorbereiding van het Voorzitterschap precies werd gecoördineerd en hoe dit werd voortgezet tijdens het eigenlijke Voorzitterschapssemester. Leefmilieu werd gepresenteerd als tastbare gevalstudie. Volgens sommige observatoren betekende de omgeving voor het Belgisch Voorzitterschap niet minder dan een nachtmerrie (zie noot 2). Uiteindelijk bleek het Voorzitterschap van 2010 net een gedroomde arena waarin Belgische politici konden ‘scoren’ voor de ogen van de internationale, Europese en binnenlandse pers en publieke opinie.

Om deze ‘contradictie’ tussen pessimistische verwachtingen en uiteindelijk succesvolle uitkomst te verklaren, werden reeds verschillende elementen gesuggereerd. Een vaak gegeven verklaring stelt dat de regering in lopende zaken een verholde zegen is geweest, waardoor (federale) ministers alle tijd en energie hadden om

DE VERRASSEND EFFECTIEVE INTERNE COÖRDINATIE VAN HET BELGISCH VOORZITTERSCHAP

zich volop op het Voorzitterschap te concentreren. Een andere geeft alle lof aan de Belgische diplomaten en ambtenaren van de PV, onder wie Didier Seeuws en Axel Buyse, respectievelijk adjunct-permanente vertegenwoordiger van België bij de EU en zijn Vlaamse collega, die de jaarlijkse prijs voor Nederlandstalige overheidsmanager kregen.

In dit artikel spreken wij deze twee verklaringen niet tegen, maar plaatsen we ze in een bredere context. Wij stellen dat verschillende factoren, die afzonderlijk een potentiële negatieve invloed hebben op (de interne coördinatie van) het Voorzitterschap, konden worden verzoend door een inhoudelijk bescheiden, communautaire invulling van (de definitie van) het Voorzitterschap en een daarmee samenhangende gedeelde pragmatische coördinatieloga. Dit *werd vereist* door het Verdrag van Lissabon; *versterkt* door de financieel-economische crisis; *kwam gelegen* in het licht van de complexe Belgische staatsstructuur; en *werd makkelijk aanvaard* dankzij de pro-Europese consensus. Zonder afbreuk te willen doen aan hun prestaties, was het niet zo dat Belgische politici, diplomaten en ambtenaren op heroïsche wijze de Europese boot met beschadigd Belgisch roer door een storm zonder voorgaande hebben gestuurd. De contextfactoren waren elk afzonderlijk uitdagend maar vielen gezamenlijk als puzzelstukjes in elkaar. Elders hebben Crikemans en De Ville dit zelfs een “paradijs voor diplomaten” (2011) genoemd. Dat neemt niet weg dat Belgische sleutelfiguren deze omgeving, die gunstiger was dan zij op het eerste zicht leek te zijn, wel degelijk ook positief hebben benut. Door vroege, gedetailleerde en inclusieve coördinatie die heeft geleid tot een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid voor en mede-eigenaarschap over het Voorzitterschap werd het duaal karakter van het Belgisch federalisme bemiddeld via de bestaande coördinatiestructuren, zoals de gevalstudie heeft aangetoond, en omgezet in een positief gegeven tijdens het eigenlijke Voorzitterschapssemester. Dit alles werd vergemakkelijkt doordat het succes van het Belgisch Voorzitterschap door België zelf werd gedefinieerd als het promoten van de rollende agenda van de Commissie en het op ‘communautaire’ wijze implementeren van het Verdrag van Lissabon. Daarmee was de Belgische houding helemaal in lijn met de rol die nu van een roterend Voorzitterschap verwacht wordt en met de flexibiliteit die de verscheidene crises aan de Europese agenda opdrongen.

Het Belgisch Voorzitterschap is geslaagd in zijn twee objectieven, waarvan er één was om te tonen hoe een roterend Voorzitter zich in het post-Lissabontijdperk moet gedragen. Het toont aan dat, wanneer een verdeeld land in crisis aan het hoofd van de Raad komt, dit niet per se een rem op de Europese Unie moet betekenen. Belangrijk blijkt te zijn dat de lidstaat erin moet slagen een cultuur van verantwoordelijkheid en eigenaarschap te creëren, zodat hij zijn Voorzitterschap in functie kan stellen van de Europese agenda. De casus van het Belgisch Voorzitter-

schap leert dat dat doel kan bereikt worden via vroege, gedetailleerde en inclusieve interne coördinatie.

Noten

1. Bijvoorbeeld Taylor, S. (2011). Belgium Scores Well on Style and Substance. *EuropeanVoice.com*, gepubliceerd op 06.01.2011, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/imported/belgium-scores-well-on-style-and-substance/69843.aspx>; Euractiv (2010). Despite Crises, Belgium's EU Presidency Made Strides. *EurActiv.com*, gepubliceerd op 24.12.2010, beschikbaar via <http://www.euractiv.com/en/future-eu/despite-crises-belgiums-eu-presidency-made-strides-news-500899>. Wanneer premier Letermé midden januari 2011 voor het Europees Parlement terugblikte op het Belgisch Voorzitterschap, kreeg België bijna unaniem felicitaties van de Europese Parlementsleden. Ook van de Europese Commissie, President Herman Van Rompuy en andere lidstaten kreeg België bijval.
2. Bijvoorbeeld Willis, A. (2010). New Belgian Government Could Hamper EU Presidency. *EUObserver.com*, gepubliceerd op 29.06.2010, beschikbaar via <http://euobserver.com/9/30376>; Brand, C. (2010). EU Presidency in Disarray after Government's Collapse. *EuropeanVoice.com*, gepubliceerd op 29.04.2010, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/imported/eu-presidency-in-disarray-after-government-s-collapse/67813.aspx>; Brand, C. (2010). Belgium's EU Presidency Nightmare. *EuropeanVoice.com*, gepubliceerd op 26.04.2010, beschikbaar via <http://www.europeanvoice.com/article/2010/04/belgium-s-eu-presidency-nightmare/67792.aspx>.
3. Dat interne en/of externe crises een beperkend effect kunnen hebben op de mogelijkheden van een roterend Voorzitterschap is herhaaldelijk erkend in de literatuur; zie voorbeelden in Tallberg (2003, 3-4).
4. De ordonnanties van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vormen hierop een uitzondering.
5. De Voorzitter van de Europese Raad wordt met een gekwalificeerde meerderheid verkozen door de leden van de Europese Raad voor een termijn van tweeënhalf jaar, die eenmaal vernieuwbaar is.
6. De preferenties van het Vlaams Belang vormen hierop de enige uitzondering.
7. Het 'in foro interno, in foro externo'-principe geldt al sinds 1988 voor de Gewesten, maar slechts sinds 1993 voor de Gemeenschappen.

DE VERRASSEND EFFECTIEVE INTERNE COÖRDINATIE VAN HET BELGISCH VOORZITTERSCHAP

8. Om een akkoord te bereiken werden de Raadsconfiguraties soms verder opgedeeld, waardoor sommige gefedereerde entiteiten enkel verantwoordelijk waren voor het organiseren van informele bijeenkomsten.
9. Om volledig te zijn: de Vlaamse Gemeenschap was voorzitter van de Raden Milieu, Jeugd en Sport, Onderwijs en Visserij. De Franse Gemeenschap was voorzitter van de Raad Cultuur en Audiovisuele Zaken. Het Waalse Gewest leidde de Raden Cohesiebeleid, Industrie en Ruimtelijke Ordening en Huisvesting. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest was voorzitter van de Raad Onderzoek. De Duitse Gemeenschap was voorzitter van de Raad Toerisme. Het Vlaams en het Waals Gewest deelden het voorzitterschap van de Landbouwrapad.
10. Als klein land met een open economie bestaat het Belgisch belang er vaak in dat er meer Europese integratie is, alsook dat Europa over een efficiënte besluitvorming kan beschikken.
11. Het betreft hier de Raadswerkgroep Leefmilieu (WPE: Working Party on the Environment) en de verscheidene Raadswerkgroepen over internationaal milieubeleid (WPIEI: Working Party on International Environmental Issues).
12. ‘2010-11’ verwijst naar het Trio-voorzitterschap.
13. Voor een overzicht van de belangrijkste leefmilieudossiers die tijdens het Belgisch Voorzitterschap aan de orde waren, zie Delreux en Crikemans (2011).
14. Naast die vier thema’s haalden ‘water’ en ‘milieu en gezondheid’ het Trio-programma, hoewel België hiervoor geen vragende partij was.
15. Energie en klimaat zijn thema’s die deels raken aan bevoegdheden van de federale en regionale overheden (categorie III). De Vlaamse minister voor Milieu Joke Schauvlieghe was in haar rol van voorzitter van de Raad Milieu automatisch ook verantwoordelijk voor de interne EU-coördinaties tijdens de klimaatconferentie in Cancún. De vraag rees evenwel wie de Belgische delegatie zou leiden. De federale minister van Klimaat en Energie Paul Maignette zag hierin een rol voor zichzelf weggelegd. Voor het Voorzitterschap kon er al een spanning gedetecteerd worden tussen de federale regering en Vlaanderen over het vraagstuk van de vertegenwoordiging op dit domein. Dit dispuut werd niet opgelost tijdens de voorbereiding van het Voorzitterschap. Het was daarom niet verwonderlijk dat dit conflict terug aan de oppervlakte kwam in de aanloop naar de ministeriële conferentie in Cancún.

Bibliografie

- Beyers, J. & Bursens, P. (2006). The European Rescue of the Federal State: How Europeanisation Shapes the Belgian State. *West European Politics*, 29 (5), 1057-1078.
- Beyers J., Delreux, T. & Steensels, C. (2004). The Europeanisation of Intergovernmental Cooperation and Conflict Resolution In Belgium: The Case of Agriculture, *Perspectives on European Politics and Society*, 5 (1), 103-134.
- Bursens, P. (2002a). Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records: On Transposition Laggards and Leaders in the EU. *Scandinavian Political Studies*, 25 (2), 173-195.
- Bursens, P. (2002b). Belgium's Adaptation to the EU: Does Federalism Constrain Europeanisation? *Res Publica*, 54 (4), 549-598.
- Bursens, P. (2004). Enduring Federal Consensus: An Institutionalist Account of Belgian Preferences Regarding the Future of Europe. *Comparative European Politics*, 2 (3), 339-357.
- Bursens, P. & Geeraerts, K. (2006). Who Keeps the Gate? Joint Preference Formation and Representation in Belgium's European Environmental Policy-making. *Journal of European Integration*, 28 (2), 159-180.
- Coolsaet, R. (2000). *België en zijn Buitenlandse Politiek*. Leuven: Van Halewyck.
- Criekemans, D. & De Ville, F. (2011, te verschijnen). Intra-Belgian Coordination of the 2010 EU Presidency: A Diplomats' Paradise. In S. Van Hecke & P. Bursens (Eds.), *Readjusting the Council Presidency: Belgian Leadership in the EU*. Brussels: Academic and Scientific Publishers.
- Delreux, T. (2011). *The Rotating Presidency and the EU's External Representation after Lisbon: the Case of the Belgian Presidency and Global Climate Change and Biodiversity Negotiations*. Paper voorgesteld op de EUSA Twelfth Biennial International Conference, Boston.
- Delreux, T. & Criekemans, D. (2011, te verschijnen). Environment, Climate Change and Energy. In S. Van Hecke & P. Bursens (Eds.), *Readjusting the Council Presidency: Belgian Leadership in the EU*. Brussels: Academic and Scientific Publishers.
- Elgström, O. (2003). Introduction. In O. Elgström (Ed.). *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective* (pp. 1-17). London: Routledge.
- Kassim, H., Peters, B.G. & Wright, V. (2000). Introduction. In H. Kassim, B.G. Peters & V. Wright (Eds.). *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level* (pp. 1-21). Oxford: Oxford University Press.
- Kerremans, B. & Drieskens, E. (2002). The Belgian Presidencies of 2001. *Journal of Common Market Studies*, 40 (Annual Review), 49-51.
- Tallberg, J. (2003). The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency. *Journal of European Public Policy*, 10 (1), 1-19.
- Van Hecke, S. & Bursens, P. (Eds.) (2011). *Readjusting the Council Presidency: Belgian Leadership in the EU*. Brussels: Academic and Scientific Publishers, forthcoming.

Interviews

- ambtenaar van het Departement Internationaal Vlaanderen van de Vlaamse Gemeenschap, 23/12/2010 (e-mail interview)
- ambtenaar van de FOD Buitenlandse Zaken, 05/01/2011
- diplomaat bij de Belgische PV bij de EU, 08/01/2011
- ambtenaar van de Belgische PV bij de EU, 17/01/2011
- ambtenaar van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse Gemeenschap, 21/01/2011
- ambtenaar van de FOD Buitenlandse Zaken, 25/01/2011
- ambtenaar van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse Gemeenschap, 02/02/2011
- diplomaat bij de Belgische PV bij de EU, 02/02/2011
- ambtenaar van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, 17/02/2011
- ambtenaar bij de Belgische PV bij de EU, 06/04/2011